

LA LIBERTÉ DES MERS
ET LA
RIVALITÉ ANGLO-AMÉRICAINE
de 1920 à 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Lundi 26 Mai 1930

PAR

Philippe GRISON

MM. G. de LAPRADELLE, Professeur, *Président*
 GIDEL } *Suffragants.*
 CASSIN }

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES - PIERRE BOSSUET
47, RUE DE LA GAITÉ - PARIS - 14^e

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555822_0048

LA LIBERTÉ DES MERS
ET LA
RIVALITÉ ANGLO-AMÉRICAINÉ
de 1920 à 1930

LA LIBERTÉ DES MERS

ET LA

RIVALITÉ ANGLO-AMÉRICAINE

de 1920 à 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Lundi 26 Mai 1930

PAR

Philippe GRISON

MM. G. de LAPRADELLE, Professeur, *Président*

GIDEL

CASSIN

} *Suffragants.*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1930



La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

Souvenir pieux et reconnaissant.

AVANT-PROPOS

On pourrait trouver au problème de la liberté des mers une origine très ancienne. C'est ainsi que l'article d'un traité conclu à Corinthe entre la Grèce et Alexandre stipulait : « Les confédérés auront la mer libre ; nul n'arrêtera et n'emmènera un seul de leurs navires ; quiconque violera cette défense sera un ennemi pour la confédération ». Et dans une des ses harangues, Démosthène pressait ardemment ses concitoyens de prendre les armes contre Antipater et Alexandre qui avait violé ce traité (1).

Mais la controverse sur le principe de la liberté n'est apparu de façon nette, qu'à partir de la célèbre bataille des livres : *Mare liberum* de Grotius, *Mare clausum* de Selden. Depuis le XVII^e siècle, les données du problème ont changé, assurément, mais l'esprit qui animait les anciens polémistes se retrouve presque le même de nos jours. La prétention, sinon actuelle, du moins très récente, de la Grande-Bretagne à dominer seule les mers, et la volonté des Etats-Unis d'obtenir pour leur commerce le droit à la libre navigation, en guerre comme en paix, rappellent, par bien des points, les revendications des Hollandais, le refus des Espagnols ou des Portugais d'y faire droit, il y a trois cents ans.

(1) *Discours sur le traité*. Œuvres complètes de Démosthène et d'Eschine, trad. Stiévenart. Firmin Didot 1842, p. 132.

Alors que Grotius démontrait que les mers ne peuvent être l'objet d'aucune souveraineté, en raison de leurs caractères naturels de biens communs et inépuisables, on réunit habituellement (le premier sens n'étant plus contesté) sous le nom de « Liberté des Mers », les questions soulevées par le conflit d'intérêt entre les neutres et les belligérants en temps de guerre. Les premiers affirment leur droit à commercer librement en tous temps ; les seconds prétendent, au contraire, se servir de toutes les armes capables de provoquer la soumission d'un adversaire, et ils usent, dans ce but, d'un certain nombre de *droits*, différemment compris selon les époques : la visite, la saisie et même la confiscation des marchandises à destination ou en provenance d'un pays ennemi, le blocus, etc...

Les lois de la mer furent définies à Paris en 1856, à la Haye en 1899 et 1907, à Londres en 1909. Il s'agissait alors principalement de rechercher les conditions de validité des blocus de préciser les cas où les marchandises et navires, neutres ou ennemis, seraient saisissables, et d'établir des listes de marchandises dites de contrebande et de marchandises libres.

Et voici que des faits nouveaux, nés de la dernière guerre, ont modifié l'aspect du problème, au point qu'il faut peut-être entendre par « Liberté de Mers » tout autre chose que les droits des belligérants et des neutres :

D'une part, le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Kellog ont changé complètement la notion de neutralité ;

D'autre part, les conditions nouvelles de la guerre maritime et l'émergence, comme grande puissance mondiale, des Etats-Unis, contraignent peu à peu, l'Angleterre, reine des mers, à abandonner son sceptre.

Pour comprendre le sens du conflit qui oppose depuis 1920 les deux grandes nations de langue anglaise il est nécessaire de reprendre le fil de l'histoire : la controverse actuelle n'est que la suite d'une vieille querelle ; la tradition, même si elle ne peut donner la solution des difficultés présentes, est forte en Grande-Bretagne comme aux Etats-Unis et commande bien des actes des gouvernants et bien des réactions de l'opinion

publique. C'est là une double raison pour indiquer, dans les grandes lignes, les événements du passé, récent et plus éloigné, intéressant la liberté des mers.⁶

Après avoir rappelé les origines, nous examinerons les causes de l'antagonisme anglo-américain. Puis nous nous efforcerons de préciser la position de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis devant le problème de la liberté des mers, avant et après le Pacte Kellog, — Pacte qui permit d'entrevoir enfin la solution vainement recherchée jusque-là.

LES PRÉCÉDENTS DE LA CONTROVERSE

L'origine du conflit, nous le trouvons dans les événements mêmes qui ont marqué la naissance des Etats-Unis. Parmi les mesures qui motivèrent l'insurrection des colonies anglaises d'Amérique contre la Métropole, nous relevons la décision prise par les ministres de George III d'appliquer les lois, jusqu'alors en sommeil, réservant au pavillon anglais le monopole du commerce entre la Grande-Bretagne et ses colonies.

De plus, des taxes nouvelles ayant frappé le thé, et les colons américains, en riposte, ayant jetté à la mer les caisses de thé venant d'Angleterre, George III décréta le blocus du port de Boston...

En 1765, la querelle commence. En 1776, le Congrès lance la Déclaration d'Indépendance.

Le député de la Virginie, Jefferson, qui rédigea le préambule de la Déclaration, écrivait ces lignes :

« La raison et les usages ont établi... que les nations qui ont choisi de vivre en paix, quand d'autres sont en guerre, gardent leur droit naturel... d'échange avec toutes les nations, neutres ou belligérantes ; d'aller et venir sans entrave ; que la guerre entre les autres soit, pour eux, comme si elle n'existait pas » (1).

Voilà, bien indiquée dès les débuts de la République, la position américaine. Sauf dans les quelques occasions où ils sont

(1) *Current History*, mars 1929, p. 924.

en guerre et où leur intérêt commande une autre attitude, les Etats-Unis gardent, depuis un siècle et demi, la même ligne de conduite : rester neutres, ne pas tolérer que les nations en guerre fassent obstacle au commerce maritime des Etats-Unis.

Des prétentions de son ancienne colonie, encore faible, la Grande-Bretagne ne se soucie pas : elle continue à régner sur les vagues — Rule, Britannia...

La révolution française, puis l'Empire, ne vont pas tarder à heurter de nouveau, le tenant de la domination, et le tenant de la liberté des mers.

En 1806, l'Angleterre ajoute, à la guerre des armes contre la France, la guerre économique.

Le gouvernement anglais fait saisir les marchandises des commerçants français, même sur les navires neutres. Ensuite, bien que ne pouvant disposer d'un nombre suffisant de navires pour rendre effective une telle mesure, il déclare tous les ports français en état de blocus. Par le décret de Berlin du 21 novembre 1806, Napoléon riposte, en fermant au commerce anglais tous les ports du continent. Ne pouvant plus exporter, l'Angleterre sera victime de sa propre activité industrielle et commerciale. Malgré Trafalgar, Napoléon, d'ailleurs, continue à songer à la domination de la mer. Il écrit au roi de Hollande, son frère : « Je veux conquérir la mer par la puissance de la terre (1) ».

Et en 1807, par le décret de Milan, Napoléon déclare de bonne prise tout bateau navigant à destination de l'Angleterre.

Les intérêts commerciaux des Etats-Unis sont lésés par les deux belligérants. Malgré leur vif désir de rester neutres, de se désintéresser de l'Europe, ils sont forcés de prendre parti. Pour peu qu'une guerre, même étrangère au continent américain, prenne une certaine ampleur, ils se trouvent, malgré eux, entraînés à y participer. En 1812, les Etats-Unis déclarent

(1) *Histoire de la Nation française*, publiée sous la direction de M. G. Hanotaux, tome IX, p. 422.

rent la guerre à la Grande-Bretagne. Elle se réduit à quelques combats, et quelques petits succès américains sur mer. Mais la cause de la lutte est intéressante à retenir : parce que l'Angleterre a refusé de laisser au commerce américain la liberté de navigation, les Etats-Unis n'ont pas hésité, malgré leur répugnance, à recourir aux armes.

Après la chute de Napoléon, et pendant un siècle, l'Angleterre restera presque continuellement neutre. Alors qu'avant 1815 et après 1914 la Grande-Bretagne ne tolérât pas que fussent amoindris les droits des belligérants sur mer, pendant le cours du XIX^e siècle, elle soutient la thèse contraire, car tel est son intérêt ; elle prétend jouir de sa neutralité et elle cherche à accroître les droits du commerce neutre. Pendant la guerre de Sécession (que l'on appelle aux Etats-Unis, la guerre Civile) une reconnaissance de belligérance n'est déclarée par la Grande-Bretagne que pour se permettre, disent les Américains, de commercer avec les deux adversaires et d'enfreindre les décisions du gouvernement fédéral — Il est bien vrai que les Etats du Nord avaient autant de droit à fermer les ports du Sud que l'Angleterre à interdire plus tard l'importation d'armes en Irlande.

A ce sujet nous pouvons encore constater que lors de la guerre Russo-Japonaise, la Russie ayant mis le riz sur la liste de contrebande, l'Angleterre, en accord avec l'Amérique, protesta contre cette mesure qui visait une matière alimentaire nécessaire aux civils.

Si la guerre de Crimée, en 1854, ne dresse pas les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, l'un contre l'autre, c'est qu'alors les Anglais renoncèrent à user de tous les droits des belligérants sur mer. Une menace à peine voilée de la Suède de provoquer une nouvelle ligue des Neutres armés ; le peu de gêne que ferait subir un blocus à un pays, qui, comme la Russie, se suffit à lui-même ; le désir de ne pas s'attirer l'inimitié de la Suède, du Danemark, des Etats allemands ; l'alliance avec la France qui ne partage pas ses vues sur les droits des

belligérants, toutes ces raisons incitèrent la Grande-Bretagne à abandonner sa position traditionnelle.

L'occasion est propice pour les Etats-Unis de faire triompher les droits des neutres. Le 4 décembre 1854, le Président Pierce adresse au Congrès un message où il se montre partisan d'un accord général d'après lequel les bateaux libres font les marchandises libres ; et la propriété neutre, même sur navire ennemi, est exempte de confiscation (1).

Cette proposition tendait à assurer (sauf dans le cas de contrebande), l'immunité aux marchandises neutres dans tous les cas, et aux marchandises ennemies sur navires neutres.

La Russie accepte, évidemment. Les autres nations sont favorables, mais le roi de Prusse demande, appuyé par l'Angleterre, l'abolition du droit d'armer en course les bateaux marchands. Les Etats-Unis n'ayant pas de marine de guerre, le Président Pierce refuse d'abandonner la seule arme qu'il possède pour la lutte sur mer.

Deux ans après, les plénipotentiaires, qui ont signé le Traité de Paris, arrêtent, dans le but de préciser et codifier les droits des neutres et belligérants sur mer, la « *Déclaration de Paris* » du 16 avril 1856 :

- 1° La course est et demeure abolie.
- 2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre.
- 3° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.
- 4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

Notons que la Déclaration de Paris est toujours en vigueur et qu'elle est actuellement la seule loi internationale de la mer applicable dans les rapports des neutres et des belligérants.

Cette déclaration était un compromis entre la France et

(1) *Survey of american foreign relations*, 1928, p. 563.

l'Angleterre : la première de ces puissances abandonnait le « blocus par édit », la seconde acceptait une certaine restriction au droit de saisie. En tous cas, le régime adopté était très avantageux pour les neutres ; il combine, en effet, le système français (règlement de 1778) d'après lequel : « le pavillon couvre la marchandise », et le système anglais (coutume datant du Consulat de la Mer du XIV^e siècle) d'après lequel « la marchandise neutre sur navire ennemi est inviolable ».

Et cependant, les Etats-Unis, qui voyaient ainsi triompher partiellement leur doctrine, refusèrent de signer la Déclaration. Pour la deuxième fois en deux ans, l'occasion d'atténuer le conflit entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis échappait. Cette dernière puissance ne voulait pas abandonner le droit de recourir à la course, reconnue comme une nécessité pour son indépendance. Remarquons qu'elle n'en fit pas usage dans les guerres qu'elle eût à soutenir postérieurement. Ce qui prouve, peut-être : et que les gouvernements se trompent quelquefois sur les institutions qu'ils considèrent à un moment donné comme indispensables, et qu'un traité non signé peut être appliqué, un traité signé n'être pas appliqué selon qu'il est conforme ou non aux besoins d'un peuple.

La Déclaration de Paris était incomplète. En particulier, elle n'expliquait pas ce qu'il fallait entendre par *contrebande*, et elle ne créait pas le juge nécessaire à l'application de la règle de droit choisie.

Lors de la *première conférence de La Haye* de 1899, convoquée « dans un haut sentiment d'humanité » par l'Empereur de Russie, un vœu fut émis que « la proposition tendant à déclarer l'inviolation de la propriété privée dans la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure ».

L'accord n'avait pu être réalisé sur ce point. Ce furent les délégués américains, qui, fidèles à la tradition de leur pays, avaient présenté une proposition tendant à reconnaître l'immunité de la propriété privée sur mer. John Hay, Secrétaire d'Etat, avait donné comme instructions à ses représentants :

« Vu qu'il y a des années que les Etats-Unis ont plaidé pour soustraire toute propriété privée, non contrebande de guerre, au traitement ennemi, vous êtes autorisés à présenter à la Conférence le principe de l'extension à la propriété strictement privée, trouvée en mer, l'exemption de destruction ou de capture de la part des Puissances belligérantes dont cette propriété jouit déjà sur terre, comme étant digne d'être incorporée dans le droit permanent des nations civilisées » (1).

A la deuxième Conférence de La Haye, de 1907, les Délégués s'efforcèrent d'élaborer un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime et de constituer une Cour d'appel internationale des Prises, pour assurer l'unité de jurisprudence et annihiler la partialité des tribunaux de prises nationaux, trop portés dans la plupart des pays à confisquer les marchandises et navires saisis.

Une Cour internationale des Prises est bien organisée. Elle fait l'objet de la XII^e convention, mais n'ayant jamais été ratifiée par toutes les puissances, elle ne pût être mise en œuvre. Quant au règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime, la conférence se borne à émettre le vœu que son élaboration figure au programme de la prochaine conférence.

En attendant, diverses conventions sont adoptées.

La VII^e, relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre (règles ayant pour but d'éviter les excès des anciens corsaires).

La VIII^e, relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact (règle ayant pour but d'assurer la sécurité de la navigation pacifique).

La X^e, concernant l'adaptation à la guerre maritime des principes de la conférence de Genève de 1906 (cette X^e convention est destinée à assurer le respect et la protection des bâtiments hôpitaux et hospitaliers).

(1) SCOTT. *Instructions adressées aux délégués américains aux Conférences de la Haye et leurs rapports officiels* (Publications de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale (1920), p. 9.

La XI^e, relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture : il est stipulé que la correspondance postale des neutres ou des belligérants est inviolable, que les bateaux de pêche, de petite navigation locale, les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques sont exempts de capture.

La XIII^e concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. Les dispositions adoptées portent sur le respect dû par les belligérants aux eaux territoriales et aux ports neutres, et sur l'obligation pour les neutres de ne prêter aucune assistance directe ou indirecte aux navires belligérants.

Quel que soit l'intérêt présenté par ces conventions, il faut remarquer que les délégués ne purent s'entendre sur le principal : les questions de contrebande et d'immunité de la propriété privée.

La doctrine américaine n'avait pas varié :

Dans ses instructions aux délégués américains, le Secrétaire d'Etat Elihu Root écrivait :

« Vous maintiendrez la politique des Etats-Unis touchant l'immunité de la propriété privée des *belligérants* sur mer.

Le 28 avril 1904, le Congrès des Etats-Unis adopta la résolution suivante :

Il a été décidé par le Sénat et la Chambre des Représentants... que... le Président s'efforcera d'amener entre les principales Puissances maritimes un accord ayant pour but d'incorporer dans la législation permanente des Puissances civilisées le principe de l'exemption de capture ou de destruction par les belligérants de *toute* propriété particulière sur mer qui ne constituerait pas de la contrebande de guerre » (1).

En conséquence, M. Choate, principal délégué américain, avait déposé la proposition suivante :

« La propriété privée de tous les citoyens des puissances signataires, à l'exception de la contrebande de guerre, sera

(1) *Instructions adressées aux Délégués américains op. cit.*, p. 84.

exempte de capture ou saisie à la mer par les navires armés ou forces militaires des dites puissances » (1).

Cette proposition fut repoussée au vote par la France, le Japon et la *Grande-Bretagne*. Cette dernière puissance avait fait remarquer que la question de l'immunité, s'étendant dans la demande américaine à la propriété belligérante, était inséparable de celle du blocus.

Mais les divergences n'étaient pas grandes : l'habitude de la neutralité, prise par la Grande-Bretagne au cours du XIX^e siècle, était telle que, sous la pression des commerçants et des armateurs, le gouvernement anglais se présentait en 1907 comme un défenseur des droits des neutres.

Lord Reay déclarait à la Conférence :

« En vue de diminuer les difficultés rencontrées en temps de guerre par le commerce neutre, le gouvernement de sa Majesté est prêt à abandonner le principe de la contrebande entre les Puissances qui signeraient une convention à cet effet.

Le droit de visite serait exercé uniquement pour s'assurer du caractère neutre des navires marchands » (2).

Les délégués américains refusèrent leur vote (3) à la proposition anglaise, car « Les Etats-Unis tout en soutenant la doctrine de l'immunité de la propriété privée sur mer ont toujours reconnu le droit pour les belligérants de mener une guerre effective. C'est pourquoi, ils ont toujours considéré la contrebande comme sujette à confiscation et ont toujours maintenu le droit au blocus » (4). Les doctrines opposées pouvaient donc se résumer ainsi : pour les Américains, immunité de la propriété privée en haute mer, neutre et belligérante, à l'exception des objets dits de contrebande ; pour les Anglais, immunité de toute (ou presque toute) propriété privée *neutre*.

(1) SCOTT. *The proceedings of the Hague Peace Conference of 1907*, tome III, p. 745.

(2) SCOTT. *The proceedings of the Hague Peace Conference of 1907*, tome III, p. 744.

(3) *Ibid.*, p. 872.

(4) *Ibid.*, p. 861.

Les uns et les autres admettaient le droit au blocus qui, exercé à une certaine distance du littoral ennemi, permet la saisie des marchandises (quelles que soient leurs nature, destination ou provenance), essayant de franchir la zone interdite.

L'œuvre des Conférences de La Haye fut poursuivie par la *Conférence de Londres de 1909*. Celle-ci est particulièrement intéressante, car, d'une part, elle prétendait codifier les principes généralement reconnus du droit international et traiter les problèmes litigieux les plus difficiles à résoudre ; et, d'autre part, elle ne fut pas appliquée dès que l'occasion s'en présenta : pendant la guerre de 1914-1918.

Le chapitre premier traite du blocus en temps de guerre. Il ne suffit plus qu'il soit effectif pour être obligatoire, il doit en outre être déclaré (date de commencement, limites géographiques, délai de sortie à accorder aux navires neutres) et être notifié aux puissances neutres et aux autorités locales.

La sanction du blocus correctement exercé, est la saisie du navire contrevenant, et, s'il est jugé coupable, la confiscation.

Mais il faut, dans ce cas, que le navire neutre ait réussi ou ait tenté de forcer le blocus, qu'il en ait eu connaissance réelle ou présumée, et que la saisie ait été effectuée « dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus ».

Il est bien spécifié, enfin, qu'il ne doit pas s'étendre aux côtes et ports neutres, et qu'il doit être impartialement appliqué aux divers pavillons.

Un certain nombre de règles furent encore posées concernant l'assistance hostile, donnée par un navire neutre à un belligérant ; la destruction des prises, autorisée dans des circonstances exceptionnelles ; le transfert du pavillon, valable seulement, sauf exception, quand il a été effectué avant l'ouverture des hostilités ; le convoi ; la résistance à la visite ; le mode de détermination du caractère ennemi.

Mais le caractère essentiel de la Conférence de Londres réside dans l'établissement des listes de contrebande.

D'après la Déclaration de Paris, n'étaient pas saisissables la marchandise ennemie sous pavillon neutre, et la marchandise neutre sous pavillon ennemi, à l'exception de la contrebande de guerre. Mais qu'est la contrebande de guerre ? La proposition anglaise de 1907 n'ayant pas été acceptée, la question se pose et elle est essentielle. La Déclaration de Londres y répond de façon assez détaillée et précise.

Selon une distinction célèbre depuis Grotius, la Déclaration considère trois sortes de marchandises.

Dans la première liste sont compris, sous le nom de contrebande absolue, les objets et matériaux d'utilité directe pour la guerre.

Une deuxième liste comprend, sous le nom de contrebande conditionnelle, les marchandises susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques.

Ces listes ne sont d'ailleurs pas limitatives, mais certains objets ne peuvent être déclarés de contrebande : la troisième liste en donne l'énumération.

L'intérêt de la distinction entre contrebande absolue et contrebande conditionnelle repose dans le principe que celle-ci est traitée plus favorablement que celle-là. Les objets de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que s'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi ; ils ne sont pas non plus saisissables (sauf une exception prévue à l'art. 36) s'ils doivent être débarqués dans un port neutre, même si du port neutre ils doivent être dirigés vers le territoire ennemi : la doctrine du voyage continu ne s'applique donc pas aux objets de contrebande conditionnelle. La sanction est simple : les articles de contrebande sont sujets à confiscation ; il en est de même du navire, si plus de la moitié de la cargaison, en valeur ou en poids, est de contrebande.

Les Anglais, fidèles à leur doctrine de neutralité soutenue par eux au XIX^e siècle, insistèrent pour l'établissement d'une

courte et précise liste de contrebande absolue et une longue et générale liste de marchandises libres (1).

On voit qu'à Londres, Anglais et Américains n'étaient séparés par aucune divergence de vues grave.

Cette Déclaration — important succès pour les partisans de l'extension des droits des neutres — ne fut pas ratifiée par la Chambre des Lords, et cependant il fut déclaré qu'elle serait applicable en cas de guerre, puisque, d'après la disposition préliminaire, « les puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles... répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit International. »

Si les Lords n'avaient pas ratifié, c'est qu'à la Chambre Haute, l'influence de l'Amirauté était plus grande que celle de la Marine marchande, et parce qu'on estimait que, la flotte britannique étant assez puissante pour protéger les communications de ses ennemis, il était inutile et même dangereux de se lier les mains.

Il est vrai qu'on ne songeait pas à cette époque, aux nouvelles conditions de la guerre maritime et à l'importance du rôle que joueraient les sous-marins, peu d'années plus tard.

La Guerre de 1914-1918

Dès le début de la guerre, il était apparu clairement que les règles posées à Londres ne correspondaient pas à la réalité.

Ne pouvaient être déclarés de contrebande (art. 28) le coton, le caoutchouc, les minerais, etc. ; comment l'Angleterre aurait-elle laissé passer à destination de l'Allemagne ces marchandises dont l'utilité était certaine pour la conduite de la guerre ! Pouvait-elle respecter aussi les art. 33, 34 et 35 qui déclaraient non saisissables les objets de contrebande conditionnelle s'ils devaient être débarqués dans un port neutre, quelle que fût la destination réelle ? Ce n'est pas sans raison que la Grande-Bretagne s'inquiétait de voir croître dans des proportions

(1) SCOTT. *The déclaration of London*, p. 215 et s.

considérables les importations des Etats voisins de l'Allemagne.

Il faut cependant noter, pour indiquer combien est grande l'influence — opposée à celle de l'Amirauté — des armateurs et des négociants, qu'en pleine guerre les relations commerciales de l'Angleterre avec les pays scandinaves furent intenses, pour le plus grand profit de certains anglais... et de l'Allemagne (1).

Le 7 juillet 1916, le Gouvernement anglais déclare qu'il ne se considère pas comme lié par la Déclaration de Londres ; il ne s'agissait pas d'une dénonciation puisque les Lords ne l'avaient pas ratifiée, mais plutôt d'une réponse à la proposition faite au début de la guerre par le Président Wilson, tendant à ce que tous les Etats se reconnaissent soumis à la Déclaration de Londres.

Sans attendre cet abandon officiel, dès 1914 et surtout par un Ordre en Conseil du 11 mars 1915, le Gouvernement anglais avait établi des règles restrictives aux droits des neutres : tellement restrictives que tout commerce des neutres avec l'Allemagne était, en fait, interdit.

La théorie du voyage continu fut étendue à la contrebande conditionnelle, qui finit par se fondre avec la contrebande absolue. Pouvaient être arrêtés les navires transportant des marchandises appartenant à l'ennemi ou à destination de l'ennemi, même en cas de débarquement prévu dans un port neutre. Il en était de même pour les marchandises venant d'un port neutre, mais appartenant à l'ennemi, ou d'origine ennemie. Les règles de la Déclaration de Paris, qui liaient la Grande-Bretagne, n'étaient pas violées : les marchandises, non contrebande de guerre, n'étaient pas confisquées, mais déchargées dans un port allié où elles étaient consignées, à fin de restitution après la guerre, en nature ou en valeur.

Il est vrai que bien peu de chose n'étaient pas contrebande ;

(1) Voir W. P. CONSETT ET O. H. DANILL. *Le triomphe des forces économiques* (trad. Guette).

quant à la destination ennemie, elle était en fait présumée par des ordres en conseil de 1914 et 1918 (1).

Tout se passait finalement comme si l'on était en présence d'un blocus en haute mer exercé contre l'ennemi et les neutres commerçant avec l'ennemi, ou voisins de celui-ci.

Remarquons que ces règles très sévères avaient des effets imprévus : c'est ainsi que l'Angleterre en interdisant l'exportation du cuivre en Suède, afin de ne pas ravitailler, par son intermédiaire, l'Allemagne, atteignait son alliée, la Russie, voisine elle aussi de la Suède.

Deux autres mesures, particulièrement la première, provoquèrent des protestations violentes des Etats-Unis : l'annonce que tout charbon de provenance allemande, de cargaison ou de soute (contrairement à l'art. 29 de la déclaration de Londres), sera saisi ; l'établissement d'une liste noire des maisons allemandes en pays neutre ou des maisons neutres contrôlées par l'Allemagne, avec lesquelles les citoyens britanniques ne pouvaient commercer.

Les Américains étaient exaspérés : Wilson écrivait à son ambassadeur à Londres : « Tout le monde en a assez de l'arbitraire anglais » (2).

Un membre du Cabinet Américain, M. Lane, écrivait d'autre part au Colonel House :

« Vous seriez intéressé, je pense, si vous entendiez quelques discussions entre les membres du Cabinet. Il n'y en a pas un qui ait une goutte de sang allemand dans les veines. Deux de nous sont nés en pays anglais. J'ai deux cousins dans l'armée britannique et Mrs Lane en a trois. La plupart ont des ancêtres écossais, mais chaque fois que nous nous rencontrons, nous bouillons... à voir la folle manière dont les Anglais agissent. » (3)

L'Institut américain de Droit international proposa pour

(1) Pour tous ces points, voir : MÉRIGNHAC ET LÉMONON. *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, tome II.

(2) Cité par A. TARDIEU. *Devant l'obstacle*, p. 142.

(3) *Intimate papers of Colonel House*, vol. I, p. 462.

l'avenir, à sa session de janvier 1917 (1), l'institution d'une Assemblée des Neutres qui aurait pour mission d'adopter les mesures nécessaires au maintien du commerce et de la navigation, de déterminer la liste des objets de contrebande et de décider les mesures de coercition contre les belligérants ou les neutres qui violeraient ces règles.

Celles-ci étaient fondées sur les principes indiqués par l'Institut :

Interdiction du blocus commercial et du droit de visite :

Inviolabilité de toute propriété privée.

Ne restait plus comme droit pour les belligérants que la saisie des objets de contrebande, dont la liste serait donnée par les neutres... Et encore les belligérants n'auraient-ils pas le droit de visiter les navires suspects.

Mais il y eut des propositions concrètes : le Colonel House (2) demandait à la fin de 1915 à l'Allemagne et suggérerait aux alliés de s'accorder sur deux points :

Abolition de la contrebande ;

Immunité de la propriété privée (neutre et belligérante). C'était la combinaison des doctrines anglaise et américaine

Dans l'état de guerre totale où l'on se trouvait, cette proposition n'eut aucun succès, pas plus que l'appel lancé par le Pape Benoît XV dans son Exhortation à la paix du 1^{er} août 1917 :

« Que l'on enlève tout obstacle aux voies de communication des peuples, en assurant par des règles à fixer également, la vraie liberté et communauté des mers ce qui, d'une part éliminerait de multiples causes de conflits, et, d'autre part, ouvrirait à tous de nouvelles sources de prospérité et de progrès. »

Les Anglais ne voulaient rien entendre. Les neutres européens, la Hollande surtout, poussèrent les Etats-Unis à mener le combat pour le maintien des droits des neutres.

Les Américains, d'ailleurs, auraient voulu soutenir égale-

(1) Acte final de la Session de janvier 1917. Appendice IV, § 3 et suivants.

(2) Voir *Contemporary Review*, Avril 1928.

ment Alliés et Etats Centraux ; cela ne leur fût pas possible, le neutre étant, malgré lui, « l'allié économique » de la Puissance qui a la maîtrise de la mer :

L'Autriche-Hongrie ayant demandé en juin 1915 au gouvernement américain d'interdire l'exportation des armes et munitions sous la raison morale que les alliés seuls en profitaient, celui-ci répondit qu'il ne dépendait pas de lui de soutenir les Etats-Centraux. L'article 7 de la XIII^e Convention de La Haye (1907) stipule au surplus qu'une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes et de munitions.

L'attitude des Etats-Unis aurait pu devenir dangereuse pour la Grande-Bretagne et ses alliés si ces derniers avaient été seuls à molester le commerce américain, mais l'Allemagne, sous prétexte de représailles à la violation de la loi internationale par la Grande-Bretagne, causa de très grands dommages au commerce neutre.

L'institution des zones de guerre où le passage était interdit à tout navire, belligérant ou neutre, sous peine d'être coulé par mines ou par torpilles, fut particulièrement inhumaine.

Par les procédés de cette guerre sous-marine, plus de 1.700 navires neutres ont été détruits.

Comme à l'époque napoléonienne, les Etats-Unis sont en très mauvais rapports avec les deux belligérants. Ils ne peuvent rester neutres. Ils entreront donc en guerre contre ceux des combattants qui ont le plus violé les droits des neutres... et ils useront aussitôt avec énergie des droits des belligérants sur mer.

La guerre de 1917-1918 n'a été pour les Etats-Unis qu'un accroc à leur thèse traditionnelle. Pour la première fois, ils se sont mêlés des affaires de l'Europe ; mais, la tourmente passée, ils se replient sur eux-mêmes et ils répudient le « Wilsonisme ».

De la guerre, ils tirent les leçons conformes à leur tradition, à leur désir de prendre la première place du monde, à leur

force enfin. Ils sentent leur grandeur confirmée par le cataclysme récent : « Une victoire qui nous a laissé dans une position occupée dans l'ancien Monde par Rome », écrivait M. Davis, ambassadeur à Londres de 1918 à 1921 (1).

Dès 1914, les Américains avaient compris le rôle que jouerait dans leur histoire cette guerre qui devait provoquer tant de ruines en Europe : W. Page, Ambassadeur des Etats-Unis à Londres ne craignait pas d'écrire à Wilson, le 9 août 1914 :

« Il me paraît inévitable que l'Allemagne sera battue... que l'Angleterre, agrandira encore son empire, que la Russie deviendra peut-être le danger de l'avenir, que toute l'Europe (du moins ce qui en survivra) fera banqueroute, que nous nous trouverons immensément plus riches et plus forts politiquement et économiquement... Et pendant que la moitié du monde souffrira des indicibles brutalités de la guerre, nous garderons toute notre force morale, notre puissance politique et notre idéal... Dieu nous sauve ! » (2)

Et l'Angleterre ?

Elle sort de la lutte, affaiblie : une dette plus lourde, une monnaie au-dessous du pair, de graves difficultés sociales, une industrie en mauvaise position devant la concurrence mondiale. Certes, elle est victorieuse ; à Scapa Flow, elle a atteint son but : la marine allemande n'existe plus. Mais la flotte américaine croît et se pose en rivale de la sienne. Le concurrent dangereux, à peine éliminé, voici qu'un plus menaçant encore pour sa vieille hégémonie sur les mers apparaît.

Ce qui caractérise les relations anglo-américaines dans les premiers mois de l'après-guerre, c'est la méfiance, presque l'hostilité entre les deux anciens associés : des articles de journaux, de revue sont publiés sous des titres tels que « Menaces de guerre ». Et actuellement la situation semble retournée. Surtout dans une grande partie de l'opinion anglaise, on célé-

(1) Foreign Affairs, janv. 1929, p. 347.

(2) *La vie et la Correspondance de W. H. Page*, par HENDRICK (Payot, p. 301).

bre l'amitié retrouvée des « deux grandes nations de langue anglaise ». A la source de cette inimitié, puis de cette amitié se trouve le problème de la « Liberté des Mers ».

Quelles sont les causes et la mesure de cette rivalité ?

II

LES CAUSES DE LA RIVALITÉ

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis, si rapprochés par la communauté de langue, de religion, de race enfin, ont été divisés presque continuellement dans l'histoire par le problème de la liberté des mers.

Aux raisons anciennes qui datent de la fondation des Etats-Unis, l'après-guerre en a ajouté de nouvelles : à côté de l'antagonisme géographique et, dans un sens, psychologique, d'autres causes de rivalité ont apparu : la prospérité croissante des Etats-Unis, doublée d'impérialisme économique ; le fait nouveau qu'est la Société des Nations.

1. — *Les causes anciennes de rivalité*

1° Elles ressortent tout d'abord des *situations géographique et économique des deux pays*.

La Grande-Bretagne est une île, un empire dispersé dans toutes les parties du monde, une nation industrielle qui ne peut tirer de son propre sol, en quantité suffisante, les subsistances nécessaires à sa vie.

Une île — Vulnérable seulement par des frontières de mer, elle fut amenée, depuis le XVI^e siècle, à étendre son règne sur les vagues. La crainte d'une flotte puissante, capable, seule ou jointe à des flottes alliées, de protéger, un débarquement sur ses côtes, est ancestrale : souvenirs de l'Armada, détruite en 1588, des menaces de Napoléon, de l'Allemagne.

Un empire — A mesure que celui-ci s'agrandit, l'empire de la mer s'étend aux rivages les plus éloignés. 65.000 kms de côtes — non compris celles du Royaume-Uni —, des routes maritimes qui atteignent 67.000 kms pour la seule liaison des dominions à la métropole (1) ; voilà qui justifie aux yeux des anglais, une marine puissante et la maîtrise des mers.

Ils savent bien que du jour où se relâchera le réseau des liens tissé par les navires de guerre, le commonwealth sera en grand péril :

L'Australie reste très fidèle à l'Angleterre, mais que la puissance de celle-ci s'affaiblisse, et elle se tournerait sans doute vers les Etats-Unis. Pays peu peuplé, elle a dressé contre l'Asie surpeuplée une barrière protectrice : la loi d'immigration. Bouclier de papier vite crevé sans la sauvegarde de la marine britannique. Si cette protection lui manquait, elle en chercherait une autre. Pas très loin : les Etats-Unis, qui savent ce qu'est une loi d'immigration restrictive, accepteraient sans doute, en échange de quelques avantages, de faire respecter la loi australienne.

Le Cap, de son côté, après avoir désiré plus ou moins secrètement son indépendance, a, en définitive, volontiers accepté la protection de la flotte britannique ; il n'est pas, somme toute, désagréable d'avoir sa défense nationale, et sa sécurité intérieure, assurées, sans grever lourdement son budget. Cet argument apparaissait dans presque tous les discours prononcés par les partisans du maintien dans la Commowealth, lors de la querelle du drapeau dans le dominion.

Enfin, si de temps à autre, les stationnaires de Malte ne venaient croiser, au large du Caire, l'Egypte, sans attendre, aurait peut-être tenté de conquérir sa complète indépendance... et le canal de Suez.

Le canal de Suez, dont le trafic est anglais dans la proportion d'environ 60 %, et qui constitue la grande artère du corps britannique.

(1) Chiffres donnés par le Rapporteur du Budget de la Marine pour 1930. J. O., 19 décembre 1929, p. 4491.

Nous trouvons une preuve et de la fidélité des dominions et de l'importance de la Marine dans la solidité de l'empire, dans l'accord unanime, à la conférence impériale d'octobre 1924, pour la mise prochaine en service du « Hood » et de « l'Impulse » et de plusieurs croiseurs légers.

La maîtrise de la mer devint un dogme encore plus sacré lorsqu'au XVIII^e siècle, l'Angleterre délaissa l'agriculture pour l'industrie et que sa population s'augmenta en conséquence. Son propre sol lui fournit par an sept semaines de nourriture. Tout le reste est importé. Les manufactures doivent faire venir une grande quantité de matières premières de toutes les parties du monde, et sous peine d'étouffer, elles doivent les exporter après usinage.

Comme le disait M. Mac Donald : « Pour nous, la Marine est la véritable vie de la Nation ; nous sommes un peuple de la mer... Nous avons à importer notre nourriture : un blocus d'un mois effectif, nous affamerait complètement. Au cas de n'importe quel conflit, la Marine de la Grande-Bretagne, c'est la Grande-Bretagne elle-même » (1).

Au retour d'une croisière de bâtiments légers autour du monde, le *Times* écrivait : « Nous devons nous satisfaire de la grande leçon qui est aussi la leçon la plus claire et la plus immédiatement expressive avec toutes ces conséquences pratiques — la leçon que l'Empire est un, que la liberté des mers dans la guerre comme dans la paix est le souffle de sa vie, et que cette liberté toute entière dépend de la force et de l'efficacité de sa marine » (2).

Remarquons que si Anglais et Américains emploient la même expression : « liberté des mers », ils l'entendent dans des sens différents. Pour les premiers, c'est la liberté garantie par une Marine jouissant de tous les droits ; pour les seconds, c'est la liberté définie par une loi dont la marine américaine

(1) *Contemporary Review*, décembre 1929, p. 783.

(2) 27 septembre 1924.

assurera, le cas échéant, le respect contre les belligérants qui la violeraient.

Le commerce par mer de la Grande-Bretagne n'est plus sans doute depuis quelques années, le plus élevé du monde. En 1928, il atteignait :

\$ 8.759.000.000

contre \$ 9.107.000.000 pour les Etats-Unis (1).

Commerce encore très considérable, cependant, surtout si l'on songe au rôle essentiel qu'il joue dans la vie britannique.

Il se fait spécialement avec les Dominions :

Des Indes, lui arrivent par Calcuta, le jute, le riz ; par Karachi, le blé ; par Madras et Colombo en Ceylan, le thé ; par Bombay, le coton, le coprah ;

Du Canada, le bois, les céréales, le cuivre, le nickel ;

D'Australie et du Cap, la laine, le cuir ;

Du Soudan Egyptien, le coton.

Elle importe encore :

Des Etats-Unis, le coton, le cuivre, le pétrole ;

De France : les produits alimentaires ;

Du Brésil : le caoutchouc ;

De Roumanie : le blé, le pétrole.

Et elle envoie ses produits manufacturés, ses lainages et ses cotonnades en France, aux Indes (son meilleur client) et dans tous les pays où elle ne se heurte pas aux autres grands manufacturiers mondiaux.

Nul pays autant que la Grande-Bretagne n'est obligé de protéger des routes maritimes d'une telle étendue : route d'Extrême-Orient et d'Australie par Gibraltar, le canal de Suez et le détroit de Malacca ; route de la Mer Noire, par les Dardanelles ; route de l'Atlantique du Nord, etc...

Le souvenir des tentatives d'invasion par mer, la dispersion de l'Empire, la nécessité vitale de respirer — exportation, importation — ont enraciné dans l'opinion anglaise la foi dans

(1) *Bulletin mensuel de Statistique de la S. D. N.*, nov. 1929, p. 405.

la nécessité de dominer les mers et d'assurer la liberté à son commerce.

Et les Anglais concluent :

Par cette maîtrise de la mer — pour en assurer la liberté — nous sauvons notre propre existence et la liberté du monde. Notre intérêt se confond avec celui de la société des Etats. Nos luttes et nos victoires, contre l'Espagne, Louis XIV, l'Allemagne ont toujours eu pour but et pour effet d'empêcher un peuple ambitieux d'asservir les autres peuples.

Une nation forte, comme les Etats-Unis, préfère ne pas s'en remettre à la Grande-Bretagne du soin de garantir la liberté des mers, d'autant qu'en cas de guerre, cette liberté, si elle est anglaise, n'est pas américaine. Les Etats-Unis, devenus puissance mondiale par l'extension de leur commerce, ne peuvent accepter d'être soumis sur mer à la domination anglaise. Si heureuses que puissent en être les conséquences pour la « liberté du monde », l'Angleterre impose rudement sa loi, et l'intérêt des Etats-Unis est de jouir en tous temps de ce bien commun que sont les océans.

La situation géographique des Etats-Unis est exactement opposée à celle de l'Angleterre. Ici un empire dispersé, là un bloc d'un seul tenant. Sans doute l'Amérique, en plus de l'Alaska et du canal de Panama, possède ou contrôle quelques territoires d'outre-mer : Porto-Rico, Cuba, Haïti, aux Antilles ; dans le Pacifique : Toutouïlla, les Hawaï, les Philippines.

Mais qu'est cela comparé au commonwealth britannique ? Des possessions qui, en dehors de la Métropole, mais y compris l'Alaska, ont une longueur de côtes de 25.000 kms contre 65.000 à l'empire britannique, une longueur de voies maritimes de 17.000 kms, le quart de ce que représentent ces voies pour l'Angleterre. Quand on leur oppose ces faits, les Américains répondent tranquillement : notre situation géographique n'est pas du tout différente de celle de l'Angleterre ; nous aussi, nous habitons une île ! Peu importe que le continent américain forme un bloc compact ; pour la plus grande part

de notre commerce, nous sommes obligés d'user de la mer. Après l'échec de la Conférence de Genève, l'Amiral Jones, délégué, déclarait (1) : « que les travaux auront ouvert les yeux aux Américains qui comprendront la nécessité d'une importante flotte marchande, non seulement pour des buts commerciaux, mais comme auxiliaire de la marine du temps de guerre, depuis que *les Etats-Unis constituaient une île et un empire tout autant que la Grande-Bretagne*. » Situation insulaire » d'autant plus critique, ajoute le sénateur Hale, que « les stations et bases navales anglaises commandent notre commerce étranger et côtier... Par ses postes, l'Angleterre détient un véritable lacet lui permettant d'étrangler le commerce de toute autre nation dans le monde, car sa position, eu égard à ses stations navales, est unique entre les nations... » (2) Récemment encore, certains Américains considéraient comme dangereuses les bases d'Halifax et des Caraïbes. Bien qu'ils ne puissent prétendre être aussi dépendants que les Anglais de leur commerce extérieur, les Américains « considèrent que leur situation deviendrait de plus en plus périlleuse s'ils ne pouvaient assurer leurs communications maritimes. Ils dépendent aussi de l'étranger pour des quantités considérables de matières premières, telles que le caoutchouc, la laine, le manganèse ». Cet argument ne semble pas être bien sérieux ; par contre la remarque suivante paraît juste : « les principales industries américaines sont organisées suivant le système de la production en masse et toute interruption de l'arrivée des matières premières » (et de l'exportation des produits manufacturés surtout) « causerait une crise générale, amènerait la dislocation de l'organisme et créerait une situation intérieure des plus dangereuses » (3).

Pour obtenir la liberté des mers, les Etats-Unis font donc valoir l'importance de leur commerce extérieur qui, s'il ne re-

(1) *Times* du 6 août 1927.

(2) *Times* du 3 janvier 1929.

(3) JAMES A. SPENDER, rédacteur en chef du *Westminster Gazette*. *Esprit international*, octobre 1928, p. 502.

présente que le dixième de leur production, n'en est pas moins considérable : le deuxième du monde, cette production dépassant, dans une large mesure, celle de tout autre pays.

On comprend d'autant mieux que les Américains veuillent protéger ce commerce, qu'ils ont toujours tiré un large profit des guerres étrangères : liberté des mers et prospérité sont, pour eux, synonymes (1).

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, de 1790 à 1810, le tonnage américain passe de :

478.377 T. à 1.424.143 T.

de 1792 à 1807, les exportations et les importations quintuplent.

Pendant la dernière guerre (en prenant pour terme de l'année, le 30 juin) les exportations passent de :

\$ 2.364.579.000 en 1914 à 6.290.000.000 en 1917.

Le secrétaire du Trésor américain le reconnaissait expressément en 1919 : «... pendant les trois années qui précédèrent l'entrée en guerre avec les alliés, les Etats-Unis ont profité terriblement, au sens commercial et industriel, de la guerre européenne... Notre commerce extérieur... atteignit : (pour ces trois années) \$ 23.462.000 pour les exportations contre \$ 11.881.000.000 pour les importations. Nous avons reçu plus de \$ 1.000.000.000 d'or des nations débitrices ».

Par contre, font remarquer les Américains, lorsque nous sommes en guerre ou lorsque les belligérants prennent, à l'encontre des neutres, des mesures sévères et efficaces, nous voyons notre prospérité diminuer. De 1812 à 1854, années d'hostilités avec la Grande-Bretagne, notre commerce extérieur est passé de :

\$ 115.550.000 à 19.890.000

et notre dette de :

\$ 45.000.000 à 123.000.000 (2).

Le Président Coolidge affirmait (3) que la guerre de 1917-

(1) Voir *Current History*, Février 1930, p. 891.

(2) Voir *Current History*, février 1930, p. 891.

(3) Discours du 11 nov. 1928. *Current History*, déc. 28, p. 478.

1918 avait été très coûteuse pour son pays : « On dit quelque fois que ce pays a tiré profit de la guerre. Rien n'est plus loin de la vérité. Actuellement, le coût net de la guerre, en tenant compte de nos créances sur l'étranger, est de \$ 36 milliards 500.000.000 », et en totalisant toutes les charges « il est probable que le coût financier est d'environ 100 milliards de dollars ». (Quoiqu'en dise le président Wilson, ce chiffre paraît tout à fait invraisemblable.)

La volonté de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis de maintenir les liens de la Métropole à l'Empire et de protéger leur commerce, oppose gravement les deux grandes puissances. Toutes les deux prétendent à la suprématie navale dans un but défensif, mais une flotte américaine capable de protéger les Hawaï et les Philippines est aussi, aux yeux des Anglais, susceptible de bombarder Melbourne, Hong-Kong ou Auckland, et de même une flotte anglaise, assez puissante pour sauvegarder les innombrables intérêts à la mer de la Grande-Bretagne, constitue, malgré tout, une menace pour Panama, les îles des Antilles ou les possessions du Pacifique ; l'une et l'autre flotte peuvent arrêter les bateaux marchands de l'adversaire...

2° « *L'antagonisme psychologique* » entre les deux peuples repose sur cette idée que l'Angleterre doit être entraînée dans toute nouvelle guerre, et que les Etats-Unis resteront toujours neutres.

Du côté américain, cette opinion ne vient pas seulement de la volonté de jouir des bénéfices — appréciables, nous l'avons vu — que donne la neutralité (si le droit au commerce est respecté). Elle vient aussi de ce que les Etats-Unis n'ont pas de voisins dangereux et qu'ils ont rarement été entraînés dans une guerre, (dans ce cas ils revendiquent aussitôt le libre usage de tous les « droits » des belligérants sur mer). Ils ne veulent retenir comme ligne de conduite que leur désir de vivre en paix et de voir se développer leur commerce. C'est là une tradition ancienne et continue. Jefferson disait :

« Aucune nation n'a jamais été aussi opposée à la guerre que la nôtre. Nous serons plus utiles à l'humanité comme neutres que comme belligérants... Des alliances qui obligent, nous n'en voulons avec personne » (1).

Cent ans après Jefferson, Grant, qui fut Président de l'Union de 1868 à 1876, disait :

« Le temps n'est pas loin où par le cours naturel des événements, tout lien politique entre l'Europe et ce continent aura cessé d'exister. » (2)

Et en 1915, Wilson maintenait la tradition : « Je suis partisan de la neutralité, parce que il s'agit d'une tâche bien plus belle que le combat. » (3)

Il faut cependant reconnaître que cette volonté d'isolement ne s'explique pas seulement par des raisons égoïstes, mais aussi historiques : « à l'isolement et à la neutralité, écrit M. Tardieu, les Etats-Unis furent dès leur formation, prédestinées : moralement parce que l'émigration résulte d'une volonté de s'isoler ; géographiquement parce que, champ de bataille de l'Europe aux XVII^e et XVIII^e siècles, les colonies ont entendu que le premier profit de leur indépendance fût de les soustraire à ce rôle : politiquement parce que, dans les difficultés de leurs débuts, au temps où s'affrontaient en leurs luttes constitutionnelles, le parti anglais de Hamilton et le parti français de Jefferson, toute participation aux alliances européennes eût brisé leur jeune unité ; économiquement parce que depuis 150 ans l'abstention internationale fut pour eux une source de profits... Haine de la guerre, voilà la cause. Haine des engagements, voilà l'effet. Neutralité, voilà la sanction. » (4)

On ne peut s'empêcher de penser, à tort peut-être, qu'au mépris des vieilles nations « militaristes » d'Europe, à la foi dans la supériorité de la pure et religieuse démocratie améri-

(1) A. TARDIEU. *Devant l'Obstacle*, p. 131.

(2) *Ibid.*

(3) *Messages, discours, documents diplomatiques du Président Wilson*, Bossard 1919, p. 23.

(4) A. TARDIEU. *Devant l'Obstacle*, p. 208.

caine, s'ajoute la ferme intention de laisser les autres peuples régler entre eux leurs différends et « tirer les marrons du feu. » — Page écrivait en 1914 :

« Nous pourrons... très probablement jouer vers la fin un rôle historique et offrir nos bons offices... cette guerre nous aidera politiquement, c'est possible, et économiquement, c'est certain. » (1)

De la volonté de rester neutres découle nécessairement la volonté de jouir librement de tous les droits des neutres sur mer.

Et cette autre doctrine — le droit à la liberté des mers — est aussi ancienne et aussi fidèlement maintenue que celle de la neutralité. Nous avons déjà noté ce qu'avait dit à ce sujet Jefferson.

Franklin, en 1783 — dans le traité passé avec la Prusse par l'Union — avait entrepris de faire insérer la clause suivante :

« Tous les marchands ou trafiquants avec leurs vaisseaux non armés et employés au commerce, échangeant les produits des différentes nations, et par là rendant plus aisées à obtenir les choses nécessaires à la vie humaine, seront autorisés à passer librement sans être molestés. » (2)

Et Wilson, dans son discours du 22 janvier 1927, affirmait aussi :

« Les mers doivent être libres en droit et en fait. La liberté des mers est la condition *sine qua non* de la paix, de l'égalité, de la coopération. » (3)

Dans cette prétention, les Etats-Unis se heurtent à la Grande-Bretagne dont la crainte ancestrale est d'être entraînée dans toutes les guerres. Et ceci explique que reste un dogme sacré la tradition, vieille de trois siècles, d'hégémonie sur les mers permettant à l'Angleterre d'user du droit des belligérants sans autres limites que le sentiment d'humanité... et les nécessités de la politique internationale. Lord Webster We-

(1) *La Vie et la Correspondance de W. H. Page*, op. cit., p. 293.

(2) *Current History*, mars 1929, p. 924.

(3) *Messages, Discours, etc., du Président Wilson*, op. cit., p. 108.

myss, qui fut Premier Lord de l'Amirauté, demandait à la Chambre des Lords, le 10 novembre 1927, que soit dénoncée la Déclaration de Paris de 1856, et il ajoutait : « Tout Anglais sait en général que sa sécurité et même l'existence nationale dépendent entièrement de sa marine, mais il a la plus vague idée de ce que fait une flotte. Son pouvoir principal réside non dans les canons mais dans les droits immémoriaux de tous les belligérants de supprimer entièrement tous secours d'outre-mer des ennemis, grâce à quoi ceux-ci continuent leur résistance. » (1)

2. — *Les causes de rivalité postérieures à la guerre.*

Après 1919 « qu'y a-t-il de changé ? Indubitablement un grand fait au-dessus de tous : l'émergence de l'Amérique depuis la guerre comme puissance mondiale, comme première puissance du monde. » (2)

Après 1919, si le commerce total de la Grande-Bretagne passe assez vite au second plan, c'est surtout par les exportations que les Etats-Unis ont marqué leur ascension.

Aux yeux des Américains, les simples chiffres d'une statistique sont le signe certain de leur grandeur.

Exportation, pour les marchandises seulement (3) :

	1913	1928
G.B. \$	2.556.000.000	3.528.000.000
E.U. \$	2.448.000.000	5.030.000.000

Rapport aux exportations mondiales :

	1913	1928
G.B.	13,9 %	11,3 %
E.U.	13,3 %	15,60 %

(1) SURVEY 1928, p. 580.

(2) Palme Dutt. *Current History*, Mai 1929.

(3) *Bulletin mensuel de statistique de la S. D. N.*, nov. 1928, p. 404 et nov. 1929, p. 406.

Le total des transactions avec l'étranger atteint 8 milliards de dollars et le commerce maritime côtier : 6 milliards de dollars (1).

L'Amérique se crée des débouchés surtout pour ses produits manufacturés dans toutes les parties du monde : Europe, Amérique du Sud, Asie (Chine, en particulier) ; et elle s'empare des positions occupées auparavant par la Grande-Bretagne, même dans ses propres Dominions, avec qui les Etats-Unis entretiennent des relations diplomatiques directes. Les deux tiers des importations du Canada viennent des Etats-Unis. Ceux-ci occupent dans le commerce de l'Australie la deuxième place après l'empire britannique. Aux Indes même, qui se fournissaient presque exclusivement à la Métropole en produits métallurgiques et cotonnades, voici que les exportations américaines prennent une place importante. Et ce n'est qu'un commencement : les réserves immenses et la possibilité de produire en grand sont loin d'être épuisées ; les exportations ne représentent que 5 ou 6 % de la production nationale, alors que la proportion atteint pour l'Angleterre presque 40 %.

Mais ce commerce se fait surtout sous pavillon anglais. N'importe ! l'Amérique tentera — et elle échouera — de construire une marine marchande capable de rivaliser avec la marine anglaise. Rien que pour subventionner des lignes marchandes déficitaires, les Américains ont dépensé de 1918 à 1928, 250 millions de dollars (2).

On comprend l'amertume ressentie par certains Anglais : « Les ressources des Etats-Unis sont maintenant employées à s'efforcer de ruiner les entreprises anglaises » (3).

Un corrolaire de cette grandeur commerciale est l'influence financière : en 1927 l'exportation des capitaux des Etats-Unis atteignait près de trois fois celle de la Grande-Bretagne. Pro-

(1) JACQUES LYON, *Revue des Vivants*, décembre 1929, p. 602.

(2) *Round table*, mars 1929, p. 251.

(3) *Times*, 20 janvier 1928.

portion d'autant plus impressionnante qu'avant 1914, l'avantage restait encore sur ce point à l'Angleterre.

La concurrence économique qui fut à certains moments très aigüe — il suffit de rappeler la lutte pour le pétrole peu de temps après la guerre — affecte particulièrement les relations anglo-américaines. La Grande-Bretagne, qui justifiait en partie sa vieille hégémonie maritime par l'importance de son commerce, souffre de se voir dépassée par les Etats-Unis dont la puissance justifie la prétention, plus ou moins ouverte, à dominer les mers. L'Amiral Coontz écrivait (1) : « Commerce et puissance navale sont indissolublement liés »... Goethe, lui, disait (par la bouche de Mephistophelès, il est vrai) : « guerre, commerce et piraterie sont une inséparable trinité. »(2)

Pour plaider la cause d'une « big navy », pour excuser les lourdes dépenses que celle-ci entraîne, l'amiral Goontz la présentait comme une excellente assurance pour les producteurs, comme le meilleur placement pour la protection des affaires.

Que l'on songe encore que de 1918 à 1928, la population des Etats-Unis est passée de 114 millions à 119 millions d'habitants (3) (contre 450 millions à l'Empire britannique, sans doute, mais plus que la proportion à un moment donné, compte l'homogénéité et la croissance ou la décroissance des forces en présence).

Voilà donc les causes d'antagonisme réelles : les Anglais disent : en raison de la proximité de l'Europe où se trouve notre Métropole, en raison de la dispersion de notre empire, en raison de l'importance vitale qu'a pour nous la liberté de notre commerce maritime, il nous faut une marine qui nous assure l'hégémonie et des lois de la mer qui ne restreignent pas l'usage que nous pouvons être amenés à faire de notre marine. Nous préférons même qu'il n'y ait aucune loi, ce qui ouvre toutes les possibilités à notre « arbitraire ».

(1) *Current History*, décembre 1922, p. 406.

(2) *Faust* 2^e partie. Un palais.

(3) *Statistique du Bureau national des recherches américaines* (Havas 30 décembre 1929).

Et les Américains : en raison de l'importance de nos exportations, en raison de notre volonté de rester neutres et de jouir des droits des neutres, en raison, plus simplement, de notre force, nous entendons avoir une marine aussi puissante que la plus puissante, ce qui est suffisant pour empêcher une autre d'établir sa suprématie sur les mers.

De plus, nous voulons que soient établies, dès le temps de paix, par entente internationale, des lois de la mer qui assurent à la propriété privée sur mer une complète immunité en cas de guerre.

A ces causes s'en sont ajoutées, dès la fin de la guerre, de nouvelles, d'ordre juridique. Il s'agit du Pacte de la Société des Nations et des accords de Locarno,— par lesquels l'Angleterre a assumé certaines obligations dont l'exécution risquerait de l'opposer aux Etats-Unis en raison de la volonté, clairement exprimée par ces derniers, de ne tenir compte que s'il leur plaît, des décisions prises par la Société des Nations.

III

LES SOLUTIONS

Antagonisme, violent quelquefois entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à la fin de la guerre ; amitié retrouvée en 1929. Les « solutions » envisagées au problème de la liberté des mers sont pour une grande part à la source de cette inimitié et de cette réconciliation.

Depuis Grotius, en passant par la Déclaration de Paris de 1856, les Conférences de La Haye de 1899 et 1907, la Conférence de Londres de 1909, les questions posées étaient les suivantes : Le commerce sur mer des neutres et des belligérants peut-il être limité et dans quelle mesure ? A quelles conditions le blocus ou la visite et la saisie en haute mer sont-ils légitimes ? Y a-t-il lieu de distinguer entre telles et telles catégories de marchandises ? Les navires ou marchandises saisis peut-ils être confisqués ou détruits ? La doctrine du voyage continu est-elle admissible ? et dans le cas de l'affirmative, à quelles marchandises doit-elle s'appliquer, etc...

L'opposition entre les doctrines anglaise et américaine portaient principalement, nous l'avons vu, sur le point suivant : La Grande-Bretagne estimait que la propriété privée belligérante devait-être saisissable et que la propriété neutre devait être libre, sauf les cas prévus et limitatifs de contrebande. Les Etats-Unis au contraire plaidaient pour la cause de l'immunité de la propriété privée neutre et belligérante, à l'exception des marchandises de contrebande, pour lesquelles ils étaient disposés à accepter une liste assez étendue.

Après la guerre, ces questions se posent encore mais elles sont placées au second plan. Les auteurs de droit internatio-

nal, les publicistes, les hommes politiques des deux pays en parlent succinctement. Ce qui les préoccupe, c'est plutôt le côté politique du problème : la question de la « liberté », de la « domination », en soi, en raison des forces navales en présence ; c'est aussi l'étude des données nouvelles, d'ordre juridique, qu'ont ajoutées aux données premières du problème le Pacte de la S.D.N. et le Pacte Kellog.

Nous avons déjà indiqué, à l'introduction, l'espoir de trouver une solution que donna ce dernier pacte. Après la signature de celui-ci, les Anglais et les Américains considèrent, à tort ou à raison, que rien n'empêche plus une détente dans leurs rapports mutuels. Ils ont pris l'engagement de ne pas user de la guerre comme moyen de politique nationale ; logiquement même la question de la liberté des mers ne devrait pas se poser, puisqu'elle ne se pose qu'en temps de guerre.

Dans une première partie nous étudierons les positions de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis devant le problème de la liberté des mers jusqu'au Pacte Kellog. A cette époque l'antagonisme entre les thèses est telle qu'on ne peut les concilier ; on n'élabore pas, on n'étudie même pas les lois de la mer, on se contente d'émettre les idées générales propres à résoudre la question, et les gouvernements s'accordent seulement, pour des raisons diverses, à limiter les armements navals, c'est-à-dire l'instrument propre à assurer la domination (ou la liberté) des mers ; mais la réduction ou la parité des armements n'est possible que si l'on n'accepte, bon gré mal gré, même si on ne l'avoue pas, une certaine position devant le problème de la liberté des mers :

« Ce problème, disait M. Wilson, est étroitement apparenté à celui de la limitation des armements navals et de la coopération des marines du Monde, pour maintenir à la fois la liberté et la sécurité des mers. »(1)

Dans une deuxième partie, nous examinerons la situation nouvelle née principalement de la signature du Pacte Kellog, et de l'arrivée au pouvoir du parti travailliste.

(1) Discours du 22 janvier 1917, *op. cit.*, p. 109.

I. — Du traité de paix au Pacte Kellog

Le problème de la liberté des mers apparaît depuis 1920 inséparable des armements navals. Un peuple n'est sûr de jouir des mers libres que s'il dispose d'une puissance maritime capable de faire respecter cette liberté. Toutes les fois que la question s'est posée nettement entre les deux pays, c'est à propos des réductions envisagées des flottes de guerre. Les points de repère de ces huit années de 1920 à 1928 sont naturellement : 1922 et la Conférence de Washington, 1927 et la Conférence de Genève, dite des Trois.

Le conflit entre les deux puissances vient, au fond, non pas tant de l'opposition de leur doctrine devant le problème de la liberté des mers, que de leur similitude. L'une veut assurer la liberté des routes entre les diverses parties de son empire, par nécessité vitale ; l'autre entend conserver la liberté de son commerce maritime, pour des raisons qui sont surtout lucratives. Mais l'Angleterre, qui dispose d'une hégémonie de fait sur les mers et qui craint d'être entraînée dans une nouvelle guerre, soutient la thèse des droits étendus des belligérants ; les Etats-Unis, persuadés qu'ils pourront conformer leur ligne de conduite politique à leur désir de rester neutres en toutes hypothèses, soutiennent la thèse opposée. La similitude reparait dans la conception des moyens politiques d'assurer cette liberté, au cas où le droit serait impuissant : on veut, en Angleterre comme en Amérique, la garantie d'une forte marine.

Des deux côtés de l'Atlantique, on considère comme l'adversaire possible le plus dangereux, celui qui a la plus forte marine comparée à la sienne propre. Et pour la Grande-Bretagne comme pour les Etats-Unis, la domination — ou la liberté — des mers est considérée comme d'importance vitale. Le problème semble insoluble. Deux pays qui se considèrent mutuellement comme en péril du fait de l'autre, sont forcément amenés à la course aux armements. Et c'est bien dans cette voie que s'engagent dès 1919 les deux rivaux.

Le Colonel House, Conseiller du Président Wilson et délégué à la Conférence de la Paix en 1929, fit comprendre aux Anglais que c'était la course aux armements, si l'Angleterre n'acceptait pas que, dans les guerres à venir, le commerce n'ait d'autres obstacles que les cas connus du blocus et de la contrebande d'armes et de munitions.

La menace américaine est donc nette.

La réponse de la Grande-Bretagne ne l'est pas moins. Au cours d'une entrevue à Paris entre le Colonel House, M. Lloyd George et Georges Clemenceau, ce dernier déclara accepter le principe de la liberté des mers, et se tournant vers le ministre anglais, il lui dit ironiquement : « Et vous aussi n'est-ce pas ? »

M. Lloyd George n'hésita pas. « Je ne puis accepter le principe de la liberté des Mers... Dans quelques semaines, un nouveau Premier sera ici qui dira qu'il ne peut accepter ce principe. » (1)

Seulement, très vite, on s'aperçut que cette voie conduisait à la guerre.

En juillet 1919, le Colonel House écrivait à M. Wilson :

« Presqu'aussitôt arrivé ici j'ai senti un antagonisme avec l'Angleterre... les relations des deux pays commencent à prendre le même aspect que les relations de la Grande-Bretagne avec l'Allemagne avant la guerre. » (2)

Les Américains se trouvaient donc dans cette situation paradoxale d'être conduits à la guerre, afin de rester neutres.

Et les Anglais, à laisser éclater une guerre entr'eux et la redoutable puissance que sont devenus les Etats-Unis sentent bien qu'ils risquent, avec grande chance de la perdre, leur propre existence. La Grande-Bretagne épuisée ne pourrait soutenir une nouvelle guerre. Il faut donc de toute nécessité arriver à un accord. Celui-ci devrait logiquement porter en premier lieu sur une codification des lois de la mer. On n'en-

(1) *Intimate papers of Col House*, tome IV, p. 189.

(2) PALME DUTT. *Current History*, mai 1929, p. 192.

visage pas cette solution : les thèses en présence sont trop éloignées. L'entente ne pouvant se faire sur le but, se fera sur le moyen, sur les armements navals.

L'Angleterre se résigne à voir mise en jeu son hégémonie maritime, vieille de trois siècles, puisqu'elle ne peut faire autrement. Si elle n'accepte pas cet amoindrissement de sa puissance, la nécessité l'y contraindra. Les Américains mettent tous leurs espoirs dans la faiblesse financière de l'Angleterre.

En 1921, le *New-York Tribune* écrit : « Sous la pression de ses propres problèmes économiques et financiers, particulièrement de sa lourde dette », la Grande-Bretagne acceptera de limiter son programme naval de telle sorte que « sa marine sera précisément égale à celle des Etats-Unis ». Et le *Daily-Star*, journal de M. Harding, écrit sous le titre *suprématie des Mers* : « En 1914, les Etats-Unis auront la plus grande flotte du monde... Depuis 300 ans, la Grande-Bretagne a possédé la domination de la mer, mais maintenant elle l'abandonne rapidement à l'Amérique. » (1)

Mais les Etats-Unis, en réalité, si décidés qu'ils soient à maintenir leur ligne de conduite, ne demandant pas mieux, au fond, que d'arriver à un accord. Une flotte de plus en plus vaste, si elle ruinerait l'Angleterre, pèserait lourdement aussi au budget américain. En outre, ce ne sont pas tant les navires qui combattent, que les hommes qui sont à bord. Sur ce point, les Américains, qui se désintéressent des choses de la mer au point que beaucoup d'entr'eux ne comprennent pas l'utilité d'une forte marine, sont très inférieurs aux Anglais, du moins à l'heure actuelle.

La Conférence de Washington

Sur l'invitation du Président Harding, la *Conférence de Washington*, se réunit le 12 Novembre 1921.

La position des Etats-Unis est nette. Ils ont en vue trois objets :

1° Dénouer l'alliance anglo-japonaise. Les Américains dont

(1) *Times*, 7 janvier 1921.

les regards se tournent plus souvent vers le Pacifique que vers l'Atlantique, ne peuvent supporter la moindre menace contre leurs intérêts aux Hawaï, aux Philippines, en Chine.

Cette alliance anglo-japonaise qui avait été conclue le 30 janvier 1902, renouvelée le 12 Août 1905 et le 13 Juillet 1911, était en réalité dirigée non contre les Etats-Unis, mais, au début, contre l'entente franco-russe, puis, après les accords franco-anglais de 1904 et franco-japonais de 1907, elle visait au maintien du *statu-quo* en Extrême-Orient.

2° Réduire la flotte nipponne. Les Etats-Unis étaient, sur ce point, soutenus par le Canada, qui, comme eux, ne voyait pas d'un très bon œil l'extension japonaise et l'émigration jaune dans le nouveau monde.

3° Obtenir des Anglais qu'ils acceptent le principe du « one power standard », l'égalité des flottes anglaises et américaines. « En 1915, par l'intermédiaire de son congrès, le peuple américain a adopté une nouvelle et fondamentale doctrine à ajouter à celle qui est associée au nom de Monroë, tout homme d'Etat américain étant lié aussi bien par la première que par la deuxième ; cette nouvelle doctrine est que l'Amérique doit avoir une marine égale à la plus forte possédée par aucune autre nation (1) ». Ce sont d'ailleurs les propres termes employés par le Secrétaire d'Etat Hughes (2).

L'Angleterre, elle, est résignée. Il ne lui reste qu'à abandonner la lutte.

Les résultats. — 1° En ce qui concerne le Pacifique, les Etats-Unis remportent un succès complet. Un traité valable pour dix ans, est signé le 13 Décembre 1921 entre les Etats-Unis, l'Empire Britannique, la France et le Japon.

Ces puissances s'engagent à respecter leurs possessions insulaires dans le Pacifique. En cas de « différend issu d'une question quelconque concernant le Pacifique », les parties,

(1) *Lettre au Times* du 5 décembre 1929.

(2) *Current History*, décembre 1922, p. 410.

entre qui naîtraient le différend, doivent inviter les autres à se réunir en conférence. Si un tiers lèse les droits d'un signataire du traité, celui-ci pourra entrer en rapport avec les garants du statut-quo, afin de s'entendre « sur les mesures les plus efficaces à prendre conjointement ou séparément, pour faire face aux nécessités de la situation ».

De plus, le traité final du 6 Février 1922 (limitant les armements navals) stipule à son art. 19, le maintien du *statu-quo* en ce qui concerne les fortifications et bases navales dans certaines possessions du Pacifique de l'Angleterre des Etats-Unis et du Japon.

Enfin ce même traité de Février 1922 limite la flotte de ligne japonaise à la proportion de 3/5^e des flottes américaines ou anglaises similaires.

L'alliance anglo-japonaise est brisée et remplacée par une entente à trois et à cinq ; la Marine nipponne ne peut plus dangereuse menace pour les Etats-Unis.

2° La suprématie anglaise sur les mers est abaissée ; le traité du 6 Février 1922 (limitant les armement navals) consacre le principe du « one power standard ». Pas complètement toutefois, l'égalité entre les flottes britannique et américaine n'est réalisée que pour les navires de ligne : cuirassés et porte-avions.

Pour le reste l'accord ne peut se faire : la construction des croiseurs, des petites unités et des sous-marins reste libre.

Quelques règles, concernant les droits des belligérants sur mer, furent bien posées à Washington, mais elles ne donnent pas de solutions au fond du problème. Qu'un navire marchand ne puisse être capturé avant sommation de se soumettre à la visite ; qu'il ne puisse être attaqué s'il se soumet à la perquisition et suit, après capture, la route assignée ; qu'il ne puisse être détruit qu'après la mise à l'abri des équipages et des passagers ; que les sous-marins soient soumis à ces règles..., tout ceci ne concerne pas les points délicats : régime de la propriété privée sur mer, blocus, contrebande, voyage continu... Une seule règle touche de plus près au problème. C'est l'article 4,

du Traité du 6 Février 1922 (relatif à l'emploi des sous-marins et des gaz asphyxiants en temps de guerre) d'après lequel les puissances signataires « reconnaissent qu'il est pratiquement impossible d'utiliser les sous marins à la destruction du commerce sans violer, ainsi qu'il a été fait au cours de 1914-1918, les principes universellement acceptés par les nations civilisées... et, dans le dessein de faire universellement reconnaître comme incorporée au droit des gens l'interdiction d'employer les sous-marins à la destruction du commerce, conviennent de se considérer comme liées par cette interdiction... » Cette interdiction visait spécialement la France et les puissances dont les sous-marins risquent de mettre en deuil la situation privilégiée des vastes flottes de surface.

Mais des traités de Washington se dégagent des faits intéressant la « Liberté des Mers » — au sens large où, comme nous l'avons indiqué, se présente le problème depuis la guerre.

1° « Le partage du Pacifique ». En fait, chacune des trois grandes Puissances du Pacifique se taille un immense domaine où elle pourra régner, où sa marine sera maîtresse. Pour l'Angleterre : le Pacifique Sud d'Australie à Singapour ; pour les Etats-Unis : le Centre et le Nord, des îles Hawaï au continent américain ; pour le Japon : la région d'Extrême Orient. Et ces trois Etats s'engagent à prévenir ou à repousser l'agression qu'un tiers pourrait tenter contre les droits de l'un d'eux.

2° De façon plus générale, les plénipotentiaires anglais ont accepté, à Washington l'abandon de la suprématie maritime de la Grande-Bretagne. Jusqu'en 1919, elle régnait sur les mers, sans contestation ; depuis 1922, elle n'est plus seule à tenir le sceptre. Certes, l'accord n'est intervenu que sur les navire de ligne, et dès la fin de la guerre, leur valeur est très discutée : mines, sous-marins, avions leur ont fait perdre une grande partie de leur importance, en les rendant plus vulnérables et ont permis aux pays, qui ne disposent pas de flottes

de surface, d'atteindre le but de toute guerre maritime : protéger le commerce national, ruiner celui de l'adversaire.

D'autre part, l'Angleterre conserve le droit de construire, sous certaines conditions, un nombre illimité de croiseurs (qui jouent, dans la guerre au commerce, le rôle principal).

Il reste, cependant, que l'efficacité des navires de ligne n'est que discutée, et il n'est pas sûr qu'à l'avenir, dans des circonstances différentes de celles qui se sont présentées en 1914-1918, leur rôle ne sera pas plus important.

Et surtout, le principe de la parité est admis : il suffira que les Etats-Unis recommencent à employer le procédé qui vient de leur réussir — mettre en chantier un nombre de navires tel que toute concurrence de la part de l'Angleterre soit impossible — pour que la « parité » entre les deux flottes soit complète.

Et quand l'égalité totale sera admise, il faudra bien que la Grande-Bretagne accepte de voir réduire les droits des belligérants sur mer. Même si ces droits ne devaient pas être définis et limités sur le papier, il n'en reste pas moins que les droits des belligérants, si vastes soient-ils, ne peuvent être efficacement exercés que si l'on possède en fait la maîtrise de mers. Or en 1922, les Anglais perdent cette maîtrise, ou plus exactement, ils acceptent, mal gré plutôt que bon gré, le principe qui la leur fera prochainement perdre. Et la Puissance avec qui la Grande-Bretagne va partager l'empire de la mer, est celle qui est en désaccord avec elle, sur les lois de la mer.

Voici donc comment se présente la situation à l'issue de la Conférence de Washington : les Etats-Unis renoncent à la construction de la grande flotte qui lui permettrait d'avoir ses vastes ressources financières ; l'Angleterre abandonne l'alliance du Japon et la domination de la mer.

Après 1922, surtout aux Etats-Unis, on croit à la nécessité d'une nouvelle conférence navale destinée à achever l'œuvre de Washington. Elle ne se réunira qu'en 1927, et elle échouera pour les raisons qui ont empêché celle de 1922 d'être complète : l'entente impossible sur les lois de la mer.

DE LA CONFÉRENCE DE WASHINGTON
A LA CONFÉRENCE DE GENÈVE 1922-1927

Le compromis signé le 6 février 1922 favorable aux Américains, dont ils consacrent l'ascension, ne satisfait pas tout le monde.

En Angleterre, si l'Amirauté, les membres de la Navy League, et une partie de l'opinion ne supportent pas que l'Amérique s'efforce de lui « arracher le trident », tenu jusqu'alors par la Grande-Bretagne, la majorité se trouve satisfaite de l'accord : la menace d'un conflit anglo-américain est écarté, et cela suffit.

Aux Etats-Unis, par contre, on regrette de n'avoir pas remporté une victoire plus complète.

Des reproches sont adressés à l'administration de M. Harding pour n'avoir pas saisi la suprématie navale qui était à sa portée. Une augmentation globale de près de 50 % de la flotte était prévue ; en effet, d'après la loi du 20 août 1916, 20 cuirassés armés de canons de 406 m/m, et 20 grands croiseurs devaient être construits. Les regrets s'avivent, quand, en vertu du traité, les Américains se voient dans l'obligation d'annuler 7550.000 tonnes dont 550.000 neuves, alors que la Grande-Bretagne n'en détruisait que 180.000. (Mais ce ne sont là que des statistiques et les Anglais répondent que, depuis la guerre, ils ont détruit 1.790.000 francs.)

Le professeur W. O. Stevens publie dans *The Yale Review* un article où il déclare que, d'accord avec l'opinion de Mahan (dont le livre « *Influence de la puissance maritime dans l'histoire* » eut une grande influence aux Etats-Unis et même en Grande-Bretagne), « chaque nation doit s'efforcer d'obtenir le trident pour elle-même et que les Etats-Unis devraient adhérer à une politique tendant à la construction de la marine la plus puissante du monde » ; les accords de Washington n'auraient pas enthousiasmé Mahan, d'après le Pr. Stevens, car « au lieu de prendre le contrôle de la mer quand il était sous notre main, nous le partageons avec l'Angleterre. Au lieu de dominer la

situation en Extrême-Orient, nous accordons, de nous-mêmes, de laisser nos possessions sans défense et notre flotte incapable d'agir » (1). Telle est aussi l'opinion d'un auteur connu : M. F. H. Simonds (2).

Cette attitude n'est pas générale et des opinions plus modérées sont émises ; c'est ainsi que le *New-York Times* (3) répond au Pr. Stevens : « il est douteux que telle eût été, surtout après la guerre, l'opinion de Mahan dont un de ses biographes dit qu'il désirait un complet accord sur les mers entre les deux nations et un changement de l'opinion publique dans les deux pays. »

En réalité, de 1924 à 1926, Anglais et Américains semblent, finalement, satisfaits. Ces derniers constatent que leurs relations avec la Grande-Bretagne sont bonnes : plus de question irlandaise (créée par la présence aux Etats-Unis de nombreux Irlandais soutenant leurs compatriotes révoltés), depuis l'organisation de l'Etat libre ; plus de difficultés du côté du Pacifique depuis l'abandon par l'Angleterre de son alliance avec le Japon, obstacle à l'expansion américaine en Extrême-Orient ; pas de raison de s'inquiéter de Singapoor, qui serait une menace, tout au plus, pour le Japon... Enfin, la question de la puissance maritime est réglée (4).

Quant aux Anglais, ils sont heureux d'avoir pu sauver une partie de leur suprématie maritime. « Nous ne sommes menacés d'aucune révolution, notre devise est raisonnablement stable, sur le marché du change ; nous trouvons satisfaction dans la concorde qui existe entre notre propre communauté de nations et dans la loyale amitié des Etats-Unis... Ce sont les fruits de notre *hégémonie sur les mers*, qui nous lient plus étroitement aux nations sorties de la Grande-Bretagne et qui partagent notre langue, nos pensées, notre littérature » (5). Mais combien de temps durera encore cette hégémonie ?...

(1) *New-York Times*, 22 avril 1923.

(2) *Histoire de l'Europe d'après Guerre* (Payot), p. 136.

(3) *New-York Times*, 22 avril 1923.

(4) D'après Foreign affairs. Octobre 1926, p. 7 et s.

(5) *Times*, 20 octobre 1924.

Peu à peu cependant, les relations anglo-américaines se tendent à nouveau. La méfiance reparait, et, comme toujours en pareil cas, le moindre incident est grossi et déformé.

Le Gouvernement américain fait mettre en chantier 13 navires contre 25 en Angleterre (1), et aux Etats-Unis on s'écrie : le Grande-Bretagne a, contre l'esprit de Washington reconquis sa suprématie et certaines ajoutent : ce programme est dirigé contre les Etats-Unis, puisque ce n'est pas contre l'Allemagne ou le Japon (2).

En Mars 1923, des journaux américains annoncent que l'Angleterre a augmenté (cette fois, contre la lettre du traité de Washington) la puissance de ses canons. Le secrétaire d'Etat Hughes demande et obtient un crédit de \$ 6.500.000 pour l'exécution d'un travail analogue sur les navires américains. Puis l'incident s'apaise : ce n'était qu'un faux-bruit ; devant la dénégation formelle de l'Amirauté anglaise, M. Hughes décide de ne pas utiliser les crédits votés.

Les journaux de la presse Hearst se montrent particulièrement soupçonneux et violents...

De cette tension dans les rapports anglo-américains naît une nouvelle course aux armements : l'Amirauté britannique (3) donne les chiffres suivants, en ce qui concerne les forces respectives des deux pays dans les classes de bâtiments légers :

<i>Bâtiments</i>	<i>Grande-Bretagne</i>	<i>Etats-Unis</i>
1° <i>En service.</i>		
Croiseurs	48	32
Destroyers	174	309
Sous-marins	55	121
2° <i>En Construction.</i>		
Croiseurs	14	5
Destroyers	2	0
Sous-marins	9	3

(1) *Current History*, p. 58. Octobre 1926.

(2) *New-York Times*, 22 et 26 Mars 1923.

(3) D'après *The Round Table*, de Septembre 1927, p. 663.

3° *Projetés.*

Croiseurs	9	13
Destroyers	27	2
Sous-marins	18	4

On peut, de ces chiffres, tirer la remarque suivante :

D'une part : que le nombre des navires *en construction* est sensiblement plus élevé en Angleterre qu'aux Etats-Unis : 25 contre 8 ; d'autre part que le nombre de croiseurs *projetés* est plus élevé de 4 unités aux Etats-Unis qu'en Angleterre (les croiseurs étant la seule catégorie de bâtiments où les Américains sont en état d'infériorité).

Il semble que l'Angleterre essaie, en effet, de reconquérir sa suprématie navale en mettant en chantier un grand nombre de navires légers, et que les Etats-Unis, par le nombre de navires projetés marquent leur volonté de ne pas se laisser surclasser.

Les efforts des Etats-Unis pour réunir une nouvelle conférence navale ne réussissent qu'en 1927 ; jusqu'à cette date, le problème de la liberté des mers ne s'est pas nettement posé.

En 1919, l'Angleterre, forte de sa victoire, ne voulait pas entendre parler et ne voulait pas compliquer les négociations en cours par l'étude d'un problème trop délicat. En 1922, en fait, elle avait admis de ne plus avoir la maîtrise, mais elle ne voulait pas le reconnaître en acceptant une codification des lois de la mer.

La solution apparaîtra-t-elle à Genève ? ou tout au moins se dégagera-t-elle des solutions adoptées pour le désarmement naval ?

LA CONFÉRENCE DE GENÈVE DE 1927

A cette conférence, réunie en juin 1927, et à laquelle ne participaient ni la France, ni l'Italie, la position américaine est encore très nette : obtenir la parité complète avec l'An-

gleterre. Celle-ci en accepte l'idée : elle ne veut pas descendre au dessous du « one power standard », elle veut donc bien descendre jusque-là. Mais, cette fois-ci, la limitation doit porter sur les bâtiments légers, or les navires de cette espèce sont ceux qui assurent efficacement la domination de la mer, la liberté des communications entre les diverses parties de l'Empire, la liberté des voies par où arrivent à la métropole les denrées alimentaires et les matières premières indispensables. Et sur ce point, la Grande-Bretagne est intransigeante : il s'agit de sa vie même.

L'accord ne se fera pas ; l'échec, a-t-on dit, est dû à l'impossibilité de trouver une commune mesure pour des marines répondant à des besoins très différents : l'Amérique, qui possède peu de bases navales à travers le monde, voulait disposer de grands croiseurs à vaste rayon d'action ; l'Angleterre, appuyée sur de nombreuses stations et bases navales, se contentait de navires plus petits mais en plus grand nombre. Cette difficulté n'était pas douteuse ; elle aurait cependant pu être surmontée, si le nœud inextricable n'avait été la « liberté des mers ».

Que la Grande-Bretagne ait accepté l'abandon du droit de blocus sans restriction, du droit de saisir la propriété privée sur mer, belligérante et neutre, et enfin la parité, garantie solide contre « l'arbitraire anglais » ; et l'Amérique se montrait sans doute accommodante sur la manière dont serait calculée cette égalité.

En juillet 1927, la Navy League anglaise déclarait dans un manifeste (1) que la parité n'était pas possible, Angleterre et Etats-Unis ayant des besoins différents ; qu'une prépondérance de grands croiseurs américains, armés de canons de huit pouces, serait considérée comme une menace pour les communications par mer de l'Empire, et qu'aucune nouvelle réduction de petits croiseurs et destroyers, nécessaires au service des convois, n'était possible. Les délégués de la Grande-Bretagne ne cédèrent pas.

(1) *Times*, 29 juillet 1927.

Anglais et Américains furent d'accord pour constater, après l'échec, que, si la limitation des armements navals n'avait pas été possible, c'est, en grande partie, parce que leurs délégués ne s'étaient pas entendus sur les lois de la mer, et parce que l'Angleterre ne s'était pas résignée à l'abandon de la suprématie.

La rupture de la Conférence de Genève fait croître la méfiance entre les deux grandes nations de langue anglaise ; cette méfiance augmentera dans les mois qui vont suivre ; elle atteindra son maximum au printemps de 1928 au moment où France et Grande-Bretagne étaient sur le point de s'accorder sur le compromis naval, et surtout au moment de la révélation par la presse Hearst d'un document subtilisé au Quai d'Orsay.

Mais aussitôt après, c'est la signature du Pacte Kellog, puis l'arrivée des travaillistes au pouvoir et la visite de M. Mac Donald aux Etats-Unis... et c'est peut-être aussi la lassitude anglaise devant la ténacité américaine.

Ces dernières années sont les plus intéressantes. Les sentiments des deux côtés sont vifs et plus faciles à saisir qu'auparavant ; en outre, on se rend compte dans les deux pays en cause que le cœur de la question des rapports anglo-américains réside dans la « liberté des mers ». Des deux côtés, le problème est mieux posé, et enfin, des solutions sont proposées.

DE LA CONFÉRENCE DE GENÈVE AU PACTE KELLOG

L'échec récent a éclairé Anglais et Américains : dorénavant leur préoccupation principale, ce n'est plus le désarmement, la parité, mais la recherche d'une solution conciliant les thèses opposées sur les lois de la mer. On recherche, on propose, mais finalement, jusqu'au Pacte Kellog, on se rend compte qu'on est dans une impasse.

Du côté américain, la doctrine ne change pas : remplacer l'absence actuelle de règles, ouvrant la porte à l'arbitraire, par une codification des lois. Le désir d'obtenir des « lois de la mer » est traditionnel et aussi ancienne que la doctrine de l'immunité de la propriété privée sur mer. E. Root, dans ses Instructions aux délégués à la Conférence de La Haye, de 1907, écrivait : « Il est de la plus haute importance que non seulement les droits mais aussi les devoirs des neutres soient déterminés et compris clairement..., non seulement parce qu'il ne faut pas permettre que les malheurs que les nations belligérantes s'attirent, se répandent chez leurs voisins paisibles..., mais encore parce que des divergences, relativement aux droits et aux devoirs des neutres, tendent constamment à les mettre en controverse avec l'un ou l'autre belligérant » (1).

M. Borah actuellement ne dit pas autre chose, et c'est aussi l'opinion d'un grand nombre d'Américains ; mais certains, croyant que leur destinée les pousse à la guerre, sont opposés à l'acceptation d'aucune limitation des droits des belligérants.

La politique, en tous cas, reste la même qu'en 1919-1922 ; que la Grande-Bretagne cède, ou les États-Unis construiront plus de navires qu'elle. Le budget naval est en 1928 :

Pour la Grande-Bretagne de \$ 274.000.000 ;

Pour les États-Unis de \$ 370.000.000

soit une différence de 100 millions de dollars(2).

Et ceci n'est pas accidentel : dès l'échec de la Conférence de Genève, l'Amirauté américaine avait proposé un programme de construction s'élevant à \$ 800.000.000 (3).

D'après le journal américain « the World » : « *notre programme est dirigé contre la Grande-Bretagne de façon certaine et contre son ancienne prérogative de maîtrise des mers. Aujourd'hui ces deux nations sont sans chefs politiques dont*

(1) SCOTT. *Instruction aux Délégués Américains* (Publications de la dotation Carnegie), p. 87.

(2) *Current History*, décembre 1929, p. 481.

(3) *Survey of american foreign relations* 1928, p. 595.

l'imagination soit capable d'arrêter cette hostilité avant qu'il puisse être remédié » (1).

Du côté anglais, l'opinion est divisée. Pour les uns — Conservateurs, Navy League, Amirauté —, la Grande-Bretagne, coûte que coûte, doit maintenir sa position traditionnelle. Ceux-ci s'en tiennent à ce que disait Lord Rosedale à la Chambre des Lords, le 1^{er} avril 1925.

« J'aimerais savoir exactement quels droits sont réservés à la Grande-Bretagne pour l'usage à venir de la puissance navale, je crois que le seul moyen d'établir une paix durable en Europe est de laisser à l'Angleterre une supériorité accablante (overwhelming) et d'exposer nettement aux autres nations les principes que nous entendons maintenir sur mer en temps de guerre. » (2)

Ces principes, sans nul doute, se résument dans ce que les américains appellent l'arbitraire anglais : droits très étendus des belligérants... et liberté pour la Grande-Bretagne en guerre de les interpréter comme il lui plaît.

Et pourquoi pas, après tout, ne pas maintenir cette position ? La Grande-Bretagne a brisé sa grève générale, elle est sortie des difficultés sociales ; aussi se sent-elle plus forte en politique étrangère : le gouvernement conservateur rompt les relations diplomatiques avec les Soviets, envoie une expédition en Chine — où l'antagonisme avec les Etats-Unis apparaît crûment, malgré le traité de 1922 —, ravive l'Entente Cordiale et discute avec la France le compromis naval.

Cette dernière tentative inquiète extraordinairement une grande partie de l'opinion américaine qui voit les Etats-Unis encerclés par une alliance France-Angleterre-Japon. Cette crainte se trouve renforcée par des paroles qu'auraient prononcées M. Leygues : « l'Angleterre a le droit d'avoir la plus

(1) Cité par *the Contemporary Review*. Mars 1928, p. 294.

(2) *Foreign Affairs*, Avril 1926, p. 381.

forte marine, égalée par aucune, même par celle des Etats-Unis » (1).

Mais un nombre croissant d'Anglais estiment, et ce sera une cause du succès électoral des libéraux et surtout des travaillistes, que, si les Etats-Unis ne peuvent s'accomoder de la supériorité anglaise, il faut offrir en sacrifice à l'amitié américaine leur tradition la plus chère : l'hégémonie sur les mers.

Ces Anglais sont partisans d'un accomodement avec les Etats-Unis sur le principe de la liberté des mers, (immunité de la propriété en haute mer, réglementation étroite du blocus) et sur le principe de la parité navale.

Ils font valoir des arguments, qui leur étaient suggérés depuis longtemps, par les Américains.

Nous, Anglais, nous avons plus à gagner qu'à perdre en acceptant le principe de la liberté ; ce changement de doctrine ne serait d'ailleurs qu'apparent puisque nous avons défendu les droits des neutres pendant presque tout le dernier siècle. Si nous avons pu imposer notre volonté sur mer de 1914 à 1918, c'est parce que les Etats voisins des Empires Centraux, étaient en guerre contre eux : cette situation a peu de chance de se représenter.

Le Colonel House, insiste sur ce point (2). La suppression du droit de blocus — au sens large, car il semble admettre le blocus exercé à une faible distance du littoral ennemi — ne nuirait en aucune façon à la Grande-Bretagne, les conditions réunies lors de la dernière guerre ne devant très probablement plus se reproduire ; le Colonel House envisage les différents cas susceptibles d'apparaître.

Cas de guerre avec la Russie : blocus complètement inefficace ; avec l'Allemagne : ceci n'est pas à prévoir, mais, à moins que l'Angleterre ne soit alliée avec la France et la Russie, le blocus serait aussi d'une très faible utilité ; avec la

(1) *Current History*, mai 1929, p. 196.

(2) *Contemporary Review*, avril 1928, p. 429.

France : cas qui ne doit pas se présenter (étant donnés les intérêts communs de ces deux puissances dans le monde). Mais enfin si un conflit franco-anglais devait éclater, il faudrait aussi bloquer l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique...

De toutes façons, l'Angleterre n'a qu'intérêt à abandonner le droit au blocus, car, si elle en voulait faire usage, elle se heurterait aux Etats-Unis. Voilà le véritable « argument ».

Et pour encourager la Grande-Bretagne à entrer dans ses vues, il ajoute qu'elle aurait tout avantage à signer un traité assurant la liberté des mers. Dans cette hypothèse, en effet, les Etats-Unis et les autres puissances, eu égard à sa situation particulière, à son besoin vital de denrées alimentaires et de matières premières, ne feraient aucun obstacle à ce qu'elle conserve la première marine du monde.

On fait encore remarquer :

— Les commerçants et armateurs anglais ne peuvent se souvenir de la dernière guerre, sans épouvante. Les pratiques de 1914-1918 seraient désastreuses pour l'Angleterre si elle était neutre, dans un prochain conflit. L'extension aux droits des belligérants, donnée par l'Angleterre, se retournerait contre elle.

Prenons le cas de la doctrine du voyage continu, dont une large interprétation avait d'ailleurs été déjà donnée par Lincoln (lors de la guerre de Sécession). D'après cette doctrine, peu importe que les objets, dits de contrebande absolue, soient dirigés sur un port neutre, s'il est établi que la destination réelle est en territoire ennemi. Pendant la dernière guerre, nous l'avons vu, le gouvernement anglais étendit cette doctrine à la contrebande conditionnelle elle-même, contrairement à l'art. 35 de la Déclaration de Londres. Si une guerre éclatait entre les Etats-Unis et la République Argentine, en vertu de la doctrine du voyage continu le gouvernement américain pourrait interdire aux commerçants anglais tous rapports avec un Etat possédant des voies de communication avec la République Argentine.

— Il ne suffirait plus à l'Angleterre de régner sur les vagues

il lui faudrait aussi régner au-dessus et au-dessous de la surface des mers, depuis les inventions récentes :

Les sous-marins allemands coulèrent 7 millions de tonnes, malgré les quatre mille navires de guerre alliés chargés de protéger les bateaux marchands alliés.

Il suffit de rappeler aussi la terrible efficacité des mines, fixes ou flottantes.

Enfin l'aviation a enlevé au blocus (que canons à longue portée, sous-marins et mines ont rendu impraticable à distance des côtes), une grande partie de son intérêt, en permettant, par le bombardement à grandes distances, d'anéantir le commerce ennemi à sa source : dans les entrepôts et manufactures.

Au point de vue défensif, la dernière guerre a montré que même en surface, une flotte puissante n'est pas toujours en mesure d'assurer la sécurité du commerce national ; avec quatre croiseurs (*Emden, Breslau, Goeben et Karlsruhe*), l'Allemagne réussit à couler 230.000 tonnes, bien qu'ils fussent à certains moments poursuivis par 70 croiseurs alliés (1).

La Grande-Bretagne ne peut plus être la maîtresse des mers, alors mieux vaudrait que la liberté des communications fût assurée, non plus par sa marine, mais par un traité signé de toutes les puissances... Le député travailliste, Commandant Kenworthy émet, à cette époque, une opinion particulièrement nette : il s'étonne de l'obstination du gouvernement anglais à ne pas vouloir abandonner, purement et simplement, la domination de la mer, rendue impossible par les conditions nouvelles de la guerre maritime (2).

Depuis la chute de Napoléon, l'Angleterre a régulièrement perdu sa suprématie navale. En 1815, sa flotte pouvait tenir tête à celle de tous ses adversaires réunis, puis elle dut se contenter d'être égale à trois, à deux, et maintenant à une seule : Three..., two Power Standard, parité. A quoi bon revendiquer les droits des belligérants si elle ne possède plus

(1) *Current History*, janvier 1928, p. 566.

(2) Cité par Gerould. *Current History*, janvier 1928, p. 567.

l'instrument indispensable pour les faire respecter : n'est opposée à la liberté des mers que la puissance maîtresse des mers ; elle ne l'est plus... Et même, soutenir la thèse traditionnelle, ne conduirait-il pas à un conflit avec le partisan du droit des neutres, au cas où elle serait en conflit avec une autre Puissance...

Le 18 Novembre 1927, le *Manchester Guardian* (libéral) écrit (1) : « En cas de guerre, notre plus sûre ligne de défense serait un accord préliminaire entre nous-mêmes et les autres puissances navales, d'après quoi chacun s'accordera à garantir l'immunité du commerce par mer. »

Ce serait presque la thèse américaine, s'il n'était question de garantie ; or les Etats-Unis refusent de supporter aucune charge dans les affaires du monde.

Un mois avant, le 11 Octobre 1927, le même journal croit pouvoir affirmer que « si la règle de l'interdiction de capture avait été établie, les secours en nourriture de la Grande-Bretagne n'auraient jamais été en péril » (pendant la dernière guerre), « et la marine aurait pu se consacrer à la destruction de la flotte allemande ». Mais les Etats Centraux auraient alors reçu les mêmes secours. Et on peut se demander si la foi dans l'observation des traités, quand il s'agit de l'existence même d'une nation, est très sage. N'est-ce pas M. Asquith, lui même, qui déclarait le 1^{er} mars 1915 au Parlement : « Nous n'allons pas laisser étrangler nos efforts dans un réseau de subtilités juridiques... Dans les conditions présentes, il n'y a pas de forme de pression économique, auxquelles nous ne nous croyons autorisés à recourir » (2).

De son côté, le gouvernement allemand aurait-il vraiment hésité à couler les bateaux marchands s'il avait signé un accord portant immunité de la propriété privée, alors qu'il n'hésita pas à violer les simples lois d'humanité ? Quant au rôle attribué aux flottes de guerre, il est aussi contestable ; l'Ami-

(1) Pour cette citation, et les suivantes, de *Manchester Guardian* cf. *Current History*, janvier 1928, p. 566.

(2) Cité par Young. *Contemporary review*, mars 1928, p. 298.

ral Aube écrivait avec raison : « le but de toute guerre maritime est la ruine du commerce ennemi » (1) et le professeur Pearce Higgins : le but de la guerre sur mer c'est « acquérir la liberté de mouvement de ses propres navires et le contrôle des communications entre les côtes de l'ennemi et les Etats neutres, ce qui permet d'appliquer les mesures susceptibles d'exercer une pression directe sur l'ensemble de la nation ennemie » (2).

En tous cas, cette citation montre bien que la traditionnelle position britannique est, par les Anglais même, fortement battue en brèche.

Le 14 Octobre 1927, le *Manchester Guardian* écrit encore :

« Aussi longtemps que la flotte britannique reste dominante, la seule chance de succès qu'aurait un ennemi serait soit de couper les lignes de communication »... ce qui est plus facile depuis l'invention des mines et sous-marins, « soit de nous brouiller avec les neutres »... comme il advint pendant les guerres de la fin du 18^e et du début du 19^e siècle. « La flotte britannique ne peut être assez nombreuse pour protéger de façon convenable les communications du Commonwealth. Par un coup de bonne fortune, Genève nous offrait à la fois de nous protéger contre le plus grand danger que nous puissions craindre » (danger d'être affamé) « et d'éloigner la seule cause de conflit armé avec les Etats-Unis. »

En fait, le *Manchester Guardian* se demande si la doctrine anglaise, fondée sur la tradition, correspond à quelque chose de réel et d'utile : la liberté des mers, qui permet l'arrivée des matières premières et des denrées alimentaires, et l'exportation des produits manufacturés, est plus utile à l'Angleterre — semble-t-il conclure — qu'aux Etats-Unis. Mais la liberté, c'est ce qu'a toujours voulu s'assurer la Grande-Bretagne. Seulement, quand elle était puissante, elle en jouissait, par

(1) A. PEARCE HIGGINS. *Le droit de visite et de capture dans la guerre maritime*. Cours de l'Académie de Droit International 1926. 1, tome 11, de la collection, p. 71.

(2) *Ibid*, p. 70.

la domination des mers, et maintenant qu'elle n'est pas la plus forte, elle songe à se l'assurer par un traité. Ceci vaut-il cela ?

Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les travaillistes et les libéraux qui désirent, à tout prix, rétablir les relations avec les Etats-Unis.

Le *Times* (1), prenant sans doute ses désirs pour des réalités, s'émerveille que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis aient pu « passer sept semaines de discussions acrimonieuses sur une question aussi vitale que celle de la domination de la mer, et rester confiants dans l'inaltérabilité de leurs relations ».

Par contre, un Anglais (2), estimant aussi qu'une capitulation est inévitable, préfère au principe de la liberté des mers, le partage de la domination avec l'Amérique, et il propose la solution suivante :

1° L'Angleterre et les Etats-Unis sont d'accord pour ne pas molester le commerce de l'autre, au cas où l'un d'eux seraient en guerre contre quelqu'autre Etat ;

2° L'ensemble de l'Atlantique Nord et les eaux adjacentes sont déclarés mers libres.

Le commerce de passage sur ces mers, est exempt de saisie. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis considéreraient une telle saisie par l'un quelconque des belligérants comme un acte inamical et se concerteraient pour prendre les mesures destinées à empêcher le renouvellement de tels actes.

Cet accord aurait pour effet que l'Angleterre et l'Amérique garantiraient l'immunité de la propriété privée à celui d'eux qui serait en guerre contre un tiers, mais ces deux puissances ne prendraient aucun engagement vis-à-vis des autres...

Les Etats-Unis ne demanderaient pas mieux, sans doute, d'approuver cette proposition, mais, des deux côtés de l'At-

(1) 5 août 1927.

(2) Dont le nom n'est pas donné par the Survey of American foreign relations 1928, p. 591.

lantique, on n'y peut penser sérieusement, car, si elle passait dans les faits, elle se heurterait à la résistance des petites puissances navales ; petites, mais dangereuses, car elles disposent des *cheap-weapons* — des armes à bon marché —, sous-marins et avions, dont l'efficacité n'est pas contestable. L'Atlantique, « mer libre », deviendrait en réalité mer anglo-saxonne, où le droit de saisie contre un navire américain ou anglais, serait interdit par les deux nouveaux seigneurs de la mer.

Quoiqu'il en soit, le fait à retenir est l'abandon par une partie de l'opinion anglaise, de sa foi en l'hégémonie sur les mers.

Quel obstacle a donc empêché l'entente anglo-américaine à cette époque ? La présence des conservateurs au pouvoir ? Peut-être ; mais c'est surtout, *du point de vue juridique*, la difficulté née des obligations qu'a assumées la Grande-Bretagne à Genève et Locarno.

1° La Grande-Bretagne est membre de la Société des Nations. L'art. 16 du Pacte de la Société est ainsi conçu :

« Art. 16-1. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tous autres Etats, Membres ou non de la Société. »(1)

... « De tout état membre ou non »... Les Etats-Unis ne font partie de la Société des Nations. Voici donc, dans l'éventualité d'une guerre entre deux puissances quelconques, et sans même

(1) Par les art. 12, 13 et 15, les membres de la Société conviennent de soumettre les différends susceptibles de provoquer une rupture entre eux, soit à un règlement arbitral ou judiciaire, soit à l'examen du Conseil.

qu'elle y soit mêlée, l'Angleterre obligée de coopérer aux mesures de coercition — en fait : blocus — que les Puissances signataires du Pacte de la Ligue se sont engagées à mettre en œuvre contre un violateur de ce Pacte. La voici donc dans l'obligation de faire cesser toutes communications entre un Etat, ou les nationaux de celui-ci, et tous les autres Etats, y compris les Etats-Unis.

Or les Etats-Unis ignorent la Société des Nations, ils tiennent pour non avenues, les décisions qu'elle pourrait être amenée à prendre. Libre à celle-ci d'interdire toute relations commerciales avec un Etat en rupture de Pacte, mais eux, ils continueront à commercer avec le violateur, s'il leur plaît.

Un des motifs pour lesquels ils n'ont pas fait partie de la S.D.N., est la crainte d'avoir à supporter des obligations internationales, en raison, précisément, de cet article 16...

Que l'Angleterre accepte donc la doctrine américaine traditionnelle de la liberté des mers, cela ne fait pas apparaître la solution, si la Grande-Bretagne et les Etats-Unis doivent se heurter à cause d'un conflit qui pourrait même ne pas les intéresser personnellement : d'un côté, l'Angleterre, exécutrice des décisions de la Ligue, de l'autre, les Etats-Unis, qui ne veulent connaître que leur seule volonté.

Sans doute, en fait, ces sombres prévisions ont actuellement bien peu de chance de se réaliser. Il n'est pas dit que les Etats-Unis prétendraient maintenir le droit de commercer librement avec un violateur du Pacte, qui serait, c'est probable, en même temps, un violateur du « Droit des Gens ». Sans doute aussi, la Grande-Bretagne ne semble pas disposée, à supporter le poids des mesures d'exécution qui lui incomberaient évidemment en sa qualité de grande puissance navale. Et le pacte de la S.D.N. est bien imparfait, en particulier à cause de la règle d'unanimité pour les votes du Conseil ; la S.D.N. pourrait-elle, oserait-elle agir ? On peut encore en douter.

Mais juridiquement, la difficulté est certaine.

2° Par les accords de Locarno, la Grande-Bretagne s'est engagée à garantir « le maintien du *statu-quo* territorial, résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique, et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité des dites frontières... » et en cas de violation elle s'engage à prêter... « immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé ».

Les Etats-Unis voudront-ils fournir aux deux côtés, armes, munitions, matières premières, etc... et rompre le blocus que la Grande-Bretagne pourrait être amenée à prendre ?

Là encore, il ne faut pas exagérer le poids de l'obligation assumée par l'Angleterre : si la violation n'est pas flagrante, elle doit avoir été constatée par le Conseil de la S.D.N., pour que l'Italie et la Grande-Bretagne, garantes du *statu-quo*, puissent intervenir. Si la violation est flagrante, les puissances garantes doivent immédiatement prêter leur assistance, mais elles devront se conformer, quand le Conseil aura fait connaître le résultat de ses constatations, aux « recommandations du Conseil, qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des Parties engagées dans les hostilités ». L'unanimité serait-elle, le cas échéant, obtenue ? De plus, les mesures à prendre contre l'agresseur sont en fait laissées à la discrétion des Etats garants : l'Angleterre dans le cas présent. Le Traité ne parle d'ailleurs que de « recommandations » : le Conseil n'impose rien.

Quelle que soit la valeur des accords de Locarno, la Grande-Bretagne a pris, à cette occasion, de nouvelles obligations.

Comment venir à bout de ces difficultés ? Pour entrer plus avant dans le problème de la liberté des mers — si même le problème ne consiste pas uniquement en cela — il faut répondre à cette question : comment concilier les obligations nées, pour l'Angleterre, de l'art. 16 et des accords de Locarno, et la volonté d'indépendance des Etats-Unis ?

Pour certains Anglais, la solution paraît simple, mais malheureusement, il ne dépend pas d'eux de la donner : que les Etats-Unis entrant à la S.D.N. et tout est réglé ; ils seraient

dès lors, soumis à l'art. 16 comme la Grande-Bretagne. Mieux, ils l'aideraient à supporter, le cas échéant, le fardeau du blocus.

Evidemment, la difficulté disparaîtrait si l'Amérique daignait sortir de son « splendide isolement ». Mais la tradition américaine de ne pas se mêler des affaires de l'Europe, avec laquelle aux yeux des Américains s'identifie la Société des Nations, ne s'est pas affaiblie. Les gouvernants, les écrivains, les parlementaires des Etats-Unis, ne manquent pas une occasion de le rappeler.

Récemment, le 9 Décembre 1929, quand ils se sont décidés à adhérer à la Cour Permanente de Justice Internationale, les Etats-Unis ont pris toutes les précautions possibles pour n'en pas supporter la moindre gêne. C'est ainsi qu'ils ne se sont pas soumis au fameux art. 36, entraînant juridiction obligatoire de la Cour dans certains cas : les Etats-Unis veulent bien être juges, mais non jugés.

M. Kenworthy devait émettre une suggestion dont la mise en œuvre n'aurait vraiment pas été digne de la Société des Nations et de l'Angleterre : la Grande-Bretagne préviendra la Ligue qu'elle n'appliquera les sanctions navales, implicitement prévues à l'art. 16, que si les Etats-Unis y consentent, et qu'elle n'entreprendra aucune action semblable contre un Etat américain si ce n'est avec la coopération des Etats-Unis (1). C'était reconnaître à l'Amérique un droit de veto, inadmissible, aux décisions de la Ligue.

Le Colonel House réclame une liberté absolue qui ne soit limitée par aucune liste de contrebande (2). Il fait valoir que la Grande-Bretagne aurait tout avantage à accepter cette nouvelle doctrine. « Il n'y a rien d'aussi nécessaire pour le moment, dit-il que d'arriver à un accord entre les puissances navales en ce qui concerne les lois de la mer, et il n'y a qu'une solution à cet important problème : l'abolition de la contre-

(1) Cité par I. LYON. *Revue des Vents*, Décembre 1929, p. 610.

(2) *Contemporary review*, avril 1928, p. 419.

bande et le droit des bateaux marchands de traverser les mers en temps de guerre comme en temps de paix avec une absolue liberté. »

Quant à l'objection que par cette attitude, l'Amérique enlève à la S.D.N. l'arme de l'article 16, la réponse est simple : Si comme Wilson l'espérait, tous les Etats faisaient partie de la Ligue, les Etats-Unis ne pourraient prétendre à maintenir leur position traditionnelle. Mais puisqu'il n'en n'est pas ainsi, nous, Américains, n'avons pas à tenir compte du Pacte. C'est à la Société des Nations à tenir compte des volontés de l'Amérique. Le seul moyen d'éviter une guerre, c'est d'en venir à un accord sur les lois de la mer, telles que les Etats-Unis veulent qu'elles soient posées ; c'est, en définitive, ôter à l'art. 16 l'efficacité qu'il peut avoir...

Certains Américains ont senti cependant que l'attitude de leur pays n'était pas très élégante : leur Président en exercice, Wilson, a été un des plus vifs promoteurs de la Ligue, et ils n'y sont pas entrés. Ils ne peuvent pas en outre rendre impraticables les décisions que celle-ci serait amenée à prendre pour la paix du Monde dont ils affirment être les champions. Aussi ont-ils proposé des solutions.

Une des plus intéressantes est celle de M. Burton. Il demandait le 5 décembre 1927 l'adoption d'une loi aux termes de laquelle serait interdit aux citoyens américains, sous peine d'amende et de prison, l'exportation d'armes, munitions et matériel de guerre à destination d'une puissance qui, en violation d'engagements pris, en attaquerait une autre. L'agresseur serait désigné par le Président des Etats-Unis. Grâce à ce système, il y aurait concordance entre l'action de la Ligue et l'action des Etats-Unis, qui resteraient toutefois indépendants.

Mais ce qui est visé, ce sont seulement les instruments de guerre, or l'article 16 fait allusion à d'autres secours : « toutes communications financières, commerciales ou personnelles ». En outre il reste des difficultés. Comment définir la « non contrebande » ? Selon que la liste en sera courte ou longue,

selon la conception que l'on peut se faire du « matériel de guerre », la situation du commerce neutre est très différente, et la sanction est plus ou moins efficace. Il faudrait aussi réviser périodiquement la liste, car, avec les progrès des sciences, l'utilité d'une chose quelconque pour la guerre peut apparaître ou disparaître au bout de peu de temps. Il faudrait enfin connaître le criterium qui permettra au Président de désigner l'agresseur. Sur ce dernier point, une proposition présentée le même jour par le sénateur Capper, complète celle de M. Burton : serait considérée comme agresseur la puissance, qui, s'étant engagée à soumettre ses différends internationaux à l'arbitrage ou à tout autre mode de règlement pacifique, recourt aux hostilités. (Cette définition avait déjà été adoptée, sur la proposition de M. Herriot, dans le Protocole de Genève, art. 10.)

De plus, il est déclaré à l'art. 3 du projet de résolution de M. Capper que « les nationaux des Gouvernements contractants qui donneraient aide et appui à un agresseur ne seront pas protégés par leur gouvernement ».

Si la proposition de M. Burton a la supériorité de prévoir une interdiction légale, sanctionnée par une peine, elle est moins large que celle de M. Capper. Cette dernière pose en effet comme règle que le Président des Etats-Unis ne protestera pas contre les saisies effectuées à l'encontre de citoyens américains, faisant avec un agresseur non seulement le commerce des armes et munitions mais de toutes les autres marchandises (1).

Les Américains disent : à la question : qui est l'agresseur ? nous pouvons bien répondre tout seuls, et nous n'avons pas à tenir compte des décisions de la S.D.N. Etant donné ce fait, les propositions Burton et Capper marquent un grand progrès, car, d'une part elles offrent un moyen pratique, peut-être, de définir l'agresseur, qui ne porte pas ombrage à l'indépen-

(1) Propositions Burton et Capper. *Current History*, janvier 1928, p. 457.

dance des Etats-Unis, d'autre part, elles marquent le désir de collaborer au maintien de la paix, d'où découle de façon certaine la liberté des mers.

Certains Américains acceptent donc l'idée qu'une solution pourrait être trouvée dans la distinction entre la guerre publique (menée par les membres de la Société des Nations, conformément à une décision de celle-ci contre un violateur du Pacte) et la guerre privée (où la S.D.N. n'intervient pas, et, pour ainsi dire, reste neutre). Dans ce dernier cas, les mers devraient être libres. Cette distinction fut clairement indiquée dans la deuxième des « Quatorze Points » du Président Wilson (message du 8 Janvier 1918) :

« Liberté absolue de la navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, sauf le cas où ces mers seraient fermées en totalité ou en partie par une action internationale en vue de l'exécution d'accords internationaux. »

« The Survey of American foreign relations » (1) reprend cette idée et présente le projet d'accord international suivant :

1° Les Parties contractantes sont d'accord pour ne pas mettre obstacle au commerce neutre de non contrebande en cas de guerre privée.

2° Les parties contractantes ne défendront pas les droits traditionnels du commerce neutre, en cas de guerre publique.

De cette proposition, il résulte que les Anglais accepteraient le principe américain de la Liberté des Mers. Concession minime, maintenant que les hypothèses de guerre privée doivent, avec les progrès du Droit International, se raréfier ; les Américains, de leur côté feraient la concession, très large en principe, de s'engager à n'apporter aucune aide à un Etat violant un traité.

Bien que la distinction entre les deux espèces de guerre soit née en Amérique, c'est surtout en Angleterre, après l'échec de

(1) Survey 1928, p. 594.

la Conférence de Genève, qu'elle eut du succès. M. Wickham Steed, pour qui les intérêts suprêmes de son pays s'identifient à ceux de la Justice Internationale, demande, qu'en cas de guerre d'agression, « les Etats-Unis n'affaiblissent pas les efforts des Etats qui se sont liés en vue de décourager un agresseur et de le repousser » (1).

Malheureusement, pour la grande majorité, les Américains ne veulent pas s'aventurer si loin de leur position traditionnelle.

P. M. Brown, Professeur de Droit International à l'Université de Princeon répond à M. W. Steed et au Sénateur Capper qu'il n'y a pas pour la Grande-Bretagne d'obligations positives ou morales d'entrer en guerre contre un agresseur. (Il est certain que dans l'état actuel de faiblesse du Pacte de la Ligue, l'Angleterre peut toujours, par son veto, empêcher la mise en œuvre des sanctions) ; sa liberté d'action, sous le « Covenant » reste pratiquement intact ; en fait, la proposition de M. W. Steed est « une revivance de la traditionnelle doctrine britannique ». Quant à la définition de l'agresseur par le refus de se soumettre à un procédé de règlement pacifique des conflits, elle appelle de la part de M. Brown, les observations suivantes :

1° « Premièrement, elle empêche absolument une action réparatrice par un Etat lésé, en vue d'assurer une protection immédiate de ses nationaux en péril de vie ou de dommages, comme il est souvent arrivé en Chine et ailleurs. »

2° Le système préconisé perpétue le *statu-quo* et empêche la délivrance des minorités. Les Américains doivent aussi se rappeler qu'en 1898, les Etats-Unis auraient été mis hors la loi à cause de leur intervention à Cuba.

Il y a lieu de remarquer que si les Etats-Unis faisaient partie de II S.D.N., cet argument ne serait pas à retenir : ils seraient en effet soumis à l'art. 19 du Pacte aux termes duquel

(1) *Current History*, Décembre 1927, page 349 (A proposal for an american doctrine of World peace).

« l'Assemblée peut de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

3° La proposition Capper ne tient pas compte du fait que beaucoup de litiges internationaux viennent de questions d'intérêt vital, qu'aucune règle de droit ne peut établir. Conciliation des conflits, justice internationale ne peuvent être invoquées quand de telles questions sont en jeu.

Et M. Brown conclut : Partisan des procédés de règlement pacifique des conflits, de la Paix..., nous entendons garder notre liberté d'action et réserver notre jugement final en ce qui concerne les méthodes effectives de remplir nos devoirs envers les autres nations » (1).

C'est bien toujours la traditionnelle doctrine américaine : neutralité, avant tout ; ne se lier à aucun prix par des conventions internationales.

Et si les suggestions présentées prenaient corps, seraient-elles efficaces ? Le Sénateur Willis est sceptique :

« L'enseignement du Nazaréen, dit-il, a plus fait pour la paix permanente du monde, que toutes les ligue, traités et cours du monde ne peuvent le faire. » (2)

(1) *Current History*, Janvier 1928, p. 468 et s.

(2) *Current History*, Janvier 1928, p. 462.

II. — Du pacte Kellog à la Conférence de Londres

En 1928, la liberté des mers était une cause de tension dans les rapports entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. La tentative de compromis naval franco-anglais provoquait particulièrement, au printemps de 1928, la défiance américaine.

Le 27 Août 1928, le Pacte Kellog est signé :

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'un instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

ART. 2. — Les H.P.C. reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends et conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entr'elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

ART. 3. — ...

Et M. Nicholas Murray Butler, Président de l'Université de Columbia déclare que, dès la signature du Pacte Kellog « les mers sont libres et ne peuvent plus être en danger, pas plus que les routes commerciales de l'Ohio et du Mississipi » (1). Il dit encore : « La liberté des mers, cette question si hautement importante, disparaît... Les mers deviennent libres naturellement et sans aucun débat dès lors que l'on renonce à la guerre comme instrument de politique nationale... La neutralité disparaît puisqu'aucune nation signataire ne peut moralement rester neutre, c'est-à-dire indifférente quand ce pacte vient à être brisé par n'importe quel autre signataire.

Si cette rupture vient à se produire, chaque nation devra choisir alors entre donner un appui indirect ou direct à la

(1) *New-York Times*, 11 novembre 1929.

Puissance qui aura rompu ses engagements, ou bien refuser de lui donner une aide quelconque » (1).

Au surplus comment le problème de la liberté des mers se poserait-il encore puisqu'il ne se pose pas de définitions que dans les rapports entre neutres et belligérants ? Or il n'y aura plus de guerre, ni de neutres, ni de belligérants. Ainsi disparaît le risque d'un conflit anglo-américain, né de ce que les Etats-Unis ne sont pas même nés de la Ligue, et que la Grande-Bretagne en fait partie et est soumise aux obligations de l'art. 16 et des accords de Locarno.

A supposer cette opinion trop optimiste, à supposer qu'il y ait encore des guerres, le Pacte Kellog n'en présente pas moins pour la solution du problème une grande importance, en raison des considérations suivantes :

1° Le Pacte Kellog a fermé très probablement les graves « fissures » du Pacte de la S.D.N., qui auraient en partie disparues si le Protocole de Genève, d'Octobre 1924, avait été unanimement ratifié par les Puissances signataires. Le Pacte de la S.D.N. ne met pas la guerre hors la loi : certaines guerres « privées » restent « légales ». Prenons les cas les plus frappants :

Lorsqu'un différend n'a pas été soumis à une procédure de règlement pacifique, arbitral ou judiciaire, le Conseil peut être saisi par un membre quelconque de la Société. Si le Conseil ne se prononce pas à l'unanimité, les Parties reprennent leur liberté d'action (art. 15 § 7) et peuvent recourir à la guerre après expiration d'un délai de trois mois (art. 12, § 1).

Lorsqu'une des parties prétend et que le Conseil reconnaît que « le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution » (art. 15 § 8).

(1) Rapport sur l'activité de la Dotation Carnegie. Yearbook 1929, p. 40.

Ces deux paragraphes 7 et 8 de l'art. 15 sont certainement les plus importantes causes de faiblesse du Pacte de la S.D.N.

Depuis le pacte Kellog, il n'y a plus de guerre légale. Et voici la conséquence de nouvel état de choses : « La neutralité, dit M. Politis, avec son double devoir d'abstention et d'impartialité se comprenait autrefois quand la guerre était un acte licite et la plus importante prérogative de la souveraineté. Elle devient un non sens dans une guerre que la loi internationale condamne et que la conscience universelle tient pour un crime. » (1)

2° C'est pourquoi la distinction entre la guerre publique et la guerre privée prend une nouvelle force. (Si les caractères de l'agression étaient bien déterminés, si tous les Etats, membres de la S.D.N. ou non, adhéraient à un système propre à mettre en œuvre des sanctions contre un agresseur, le mot même de « guerre privée » n'aurait plus de sens.)

Ayant signé le Pacte de Paris, les Etats-Unis, semble-t-il, vont être obligés de reconnaître qu'ils ne peuvent honnêtement pas commercer avec une nation qui le violerait, en recourant à la guerre comme moyen de politique nationale.

C'est là le joint qui doit permettre de trouver une solution. M. David Hunter Miller disait que le Pacte Kellog est en réalité, sinon en apparence, un traité entre les Etats-Unis et la Ligue (2).

Puisque toute puissance en rupture du Pacte de la Ligue, non signé par les Etats-Unis, sera sans doute, en même temps, un violateur du Pacte Kellog, signé par les Etats-Unis, ceux-ci ne pourront pas — du moins, l'espère-t-on — entretenir des relations commerciales avec l'agresseur ; libre alors à la Grande-Bretagne d'user, pour le compte de la S.D.N., des droits de blocus et de saisie en haute mer : ils ne se heurteront pas au grand Etat américain.

(1) L'importance juridique et politique du Pacte de Paris. *L'Europe nouvelle*, 9 mars 1929, p. 316.

(2) *Current History*, novembre 1928, p. 189.

Mais le Pacte de Paix n'a créé qu'une obligation morale de ne pas recourir à la guerre. De plus, tous les Anglais n'ont pas abandonné leur position traditionnelle et les Américains n'en continuent pas moins à réclamer une codification des « lois de la mer ».

Précisons les positions de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis dans cette nouvelle période.

I. — POSITION AMÉRICAINE

Certains auteurs se contentent d'affirmer — ce qui est une grande simplification — que l'utilité du Pacte Kellog a été de supprimer un problème insoluble : ou la Paix règnera, et il est inutile de perdre son temps dans des discussions indéfinies ; ou bien le Pacte de Paris ne résistera pas aux conflits des passions et intérêts nationaux, et toutes les lois de la mer, que l'on pourrait établir, seront violées. L'expérience de la dernière guerre est la cause de ce scepticisme : à quoi bon en effet, chercher à définir la « contrebande », le « blocus », le « voyage continu », les caractères de la « propriété privée », etc... puisqu'en 1914-1918 les Alliés, pour ne tenir compte que d'eux, ont été amenés à unifier les listes de contrebande et à prendre des mesures faisant du blocus un investissement complet, permettant la saisie en haute mer de presque toutes les marchandises.

D'autres auteurs, cependant, présentent des solutions.

Celle que donne M. Ch. P. Howland, vaut d'être retenue : pour maintenir la Paix, il faut empêcher la guerre. En propres termes : « It (la solution) lies in taking the prevention of hostilities anywhere as the essence of the problem of maintaining peace » (1).

Evidemment ; et si la Paix n'est pas troublée, il ne peut y avoir de conflit entre neutres et belligérants. M. Howland émet, peu après, une opinion plus utile :

Un des moyens de maintenir la Paix serait d'unir les puissances navales (lire : Grande-Bretagne et Etats-Unis) dans le but d'empêcher la guerre. Non sans vanité, mais non peut-être sans justesse, il ajoute que le fait seul de l'annonce par les Etats-Unis qu'ils ne seront plus isolationnistes empêchera toute tentative d'agression... La Paix américaine. Quelqu'en soit la valeur, cette suggestion est au moins généreuse, car elle est à l'opposé du principe de la neutralité avant tout.

(1) Foreign affairs, Octobre 1929, p. 35.

L'idée que les Etats-Unis pourraient toujours rester neutres en cas de conflit armé d'une certaine extension, est d'ailleurs mise en doute par un plus grand nombre d'Américains qu'auparavant. Ils commencent en effet à s'apercevoir que toutes les guerres ne sont pas forcément européennes et qu'elles peuvent avoir des conséquences graves pour les Etats-Unis s'ils n'interviennent pas.

Et c'est pourquoi même si l'Angleterre acceptait le principe de la liberté des mers, l'intérêt des Etats-Unis serait peut-être de ne pas continuer à en être les défenseurs. Certains Américains vont même jusqu'à en proposer l'abandon pur et simple.

« Maintenant la situation est changée, écrit l'amiral W. L. Rodgers, les raisons qui nous ont fait réclamer la liberté des Mers, il y a un siècle, sont celles qui conduisent les Anglais à tenir maintenant notre ancienne position » (Voici peut-être le côté le plus curieux du problème : tout se passe en effet, comme si, dans un proche avenir, l'Amérique devait prétendre à la domination et la Grande-Bretagne à la liberté des mers.)

« *Notre force économique et financière, appuyée par une marine aussi puissante que celle de la Grande-Bretagne est une garantie, plus digne de confiance, de nos droits des neutres, que ne le serait un accord international.* Le désir de beaucoup, dans ce pays, pour un tel accord, est fondé sur les souvenirs du passé. Quoiqu'il puisse être fait en temps de paix pour le droit des neutres il sera difficile en temps de guerre de respecter un traité limitant les droits des belligérants. Le commerce est la base de l'industrie et de la guerre. Vers l'arrêt du commerce tendent, en grande partie, les efforts des belligérants... Nous devons nous rappeler que ceux-ci combattent pour la vie nationale, alors que les neutres n'élèvent de protestations que par amour du gain. Les remontrances seront à peine effectives, à moins qu'elles aillent plus loin que simples rappels à un traité antérieur aux hostilités. La guerre comprendra toujours l'attaque des biens autant que l'attaque des vies... Un accord réalisé maintenant gênerait notre action politique à venir. » (1)

(1) Political reasons making undesirable an international agreement as to Freedom of the seas. *The american journal of international Law*, Octobre 1929, p. 741.

Et l'amiral Rodgers, comme M. Howland, ne trouve de solution que dans le maintien de la Paix.

Mais il est une autre tendance qu'il est plus intéressant de relever, car c'est probablement la seule qui, si elle est admise, permettra de donner une solution au problème. Il s'agit de l'opinion, qui avait déjà apparu avant la signature du Pacte Kellog, d'après laquelle les Etats-Unis devraient accepter l'obligation de ne pas venir en aide à une nation qui en attaquerait une autre.

Avant le 27 Août 1928, il était déjà difficile aux Américains de prétendre soutenir, par le maintien des relations commerciales avec lui, un agresseur, une nation en rupture du Covenant de la Ligue. Après la signature du Pacte de Paris, leur position traditionnelle est encore plus difficile à tenir.

La distinction de la guerre publique et de la guerre privée, pénible à faire accepter aux Américains, est maintenant, admise plus aisément : la guerre publique ce n'est plus, aussi nettement qu'auparavant, la guerre menée en conformité avec une décision de la Ligue, à qui les Etats-Unis restent étrangers, c'est surtout la guerre contre un violateur du Pacte Kellog.

M. Burton L. French, Président du « Subcommittee for naval appropriations » de la Chambre des Représentants se montre partisan du système suivant :

1° Principe de la liberté des mers, sauf en ce qui concerne le matériel de guerre, et en cas de blocus effectif.

2° En cas de guerre, les Puissances signataires du Pacte Kellog déterminent le plus tôt possible s'il y a ou non violation de ce Pacte, et dans le cas de l'affirmative, quel est l'agresseur.

3° Le privilège de la liberté sera refusé à toutes les nations qui voudraient commercer avec un agresseur, et, en prenant cette disposition, les Puissances, parties au Pacte, définiront quelles zones de mer sont fermées à tout commerce (1).

Le principe, énoncé au paragraphe premier est celui de la liberté des mers tel que l'ont toujours entendu les Américains. Quant aux deuxième et troisième paragraphes, ils soulèvent le problème, non encore résolu, de l'organisation du Pacte Kellog. Il est en effet très douteux, que dans l'état actuel des choses, les délégués des puissances signataires puissent se réunir assez rapidement pour déterminer l'agresseur et les zones de mer qui doivent être fermées.

Ce qui est surtout remarquable dans le système préconisé par M. B. L. French, c'est qu'il admet que les Etats-Unis puissent collaborer avec les autres puissances en vue de prendre des mesures contre un agresseur.

M. B. H. Williams, professeur à Pittsburgh, va encore plus loin, cependant : il voudrait que les Etats-Unis, et les autres Etats, non membres de la Ligue, prennent part aux délibérations du Conseil, afin qu'il y ait action concordante entre la Société des Nations et l'Amérique, sur la base de la proposition Capper (2).

On doit rapprocher des opinions émises par M. French et M. Williams la formule originale du Dr. James T. Shotwell : dans son désir de voir ses compatriotes abandonner leur prétention à soutenir, en toute hypothèse, un belligérant, il propose que soit signé un nouveau traité de « renonciation à la neutralité comme instrument de politique nationale » (d'après *The Round Table* de Mars 1929, p. 287).

Il y a lieu de noter que cette tendance à la collaboration est très rare aux Etats-Unis : si quelques Américains partagent l'opinion de M. French, ils n'en restent pas moins, en effet, partisans de l'action indépendante de leur pays :

(1) *Current History*, Décembre 1929, p. 486.

(2) *Current History*, Février 1930, p. 894.

Pour le Professeur Quigley, il n'y a plus de dilemme : l'acceptation de la parité par l'Angleterre sera payé du respect par les Etats-Unis d'un « blocus public » (1). L'ambassadeur Davis se montre aussi partisan de la distinction entre les deux sortes de guerre. Et il donne une intéressante définition de la guerre privée : celle où, sans être agresseur, la Grande-Bretagne ne pourrait démontrer que son adversaire a violé le Pacte de la S.D.N. ou le Pacte Kellog (2). A l'Angleterre, donc, la charge de la preuve. Proposition peu pratique sans doute, mais qui vaut à titre d'indication de l'état d'esprit américain.

Conséquence de cette nouvelle tendance, les suggestions présentées par les parlementaires en 1927 prennent une vie nouvelle :

M. Porter, Président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des Représentants, propose à cette Chambre, le 11 vrier 1929, un projet de résolution assez semblable à celui qu'avait présenté en 1927, M. Burton.

« Si le Président estime que dans un pays des conditions de violence intérieure ou de conflit international existent ou sont à craindre, il proclame qu'il est illégal d'exporter... des armes et munitions d'aucun point des Etats-Unis vers un tel pays, jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement par le Président ou par le Congrès. »

M. Capper propose à la même date, au Sénat, d'adopter la résolution suivante :

« Si le Président détermine et par voie de proclamation déclare qu'un pays a violé le traité multilatéral de renonciation à la guerre, il sera illégal... d'exporter à destination de ce pays, des armes, munitions, instruments de guerre ou tous autres articles pour l'usage de la guerre, jusqu'à ce que le Président déclare l'interdiction levée... » Dans les paragraphes suivants, M. Capper reprend son ancienne proposition :

(1) *Current History*, Décembre 1929, p. 488.

(2) *Foreign Affairs*, Avril 1929, p. 354.

ART. 2. — Les citoyens américains ne seront pas protégés par leur gouvernement s'ils donnent aide et appui à une nation qui a violé le dit traité.

ART. 3. — Le Président est prié d'ouvrir des négociations avec les autres puissances qui ont ratifié le dit traité, ou y ont adhéré, afin de réaliser un accord sur le principe que les nationaux des gouvernements contractants ne seront pas protégés par leurs gouvernements, s'ils donnent aide et appui à une Puissance qui a violé ce traité. » (1)

« Autres articles pour l'usage de la guerre »... Expression vague, et dont, nous l'avons déjà noté, il importe de préciser la portée... En tous cas, cette proposition est plus large que la précédente du même sénateur Capper. Il veut, cette fois « donner des dents », au Pacte Kellog : le gouvernement américain ne se contenterait plus de ne pas protéger ses nationaux en relations commerciales avec un agresseur, il prendrait des mesures pour que soit respectée l'interdiction légale d'exporter tel ou tel objet à destination d'un violateur du traité multilatéral de renonciation à la guerre.

Si ces projets avaient été adoptés, les Américains auraient marqué l'abandon de leur traditionnelle politique de neutralité. Sans doute, à l'exception des systèmes préconisés par M. B. French et par M. Williams, ils n'accepteraient que leurs droits soient limités que s'ils étaient limités par eux-mêmes. Mais si le commerce américain pouvait, dans certains cas et sous certaines conditions, être arrêté par les belligérants, sans protestations de la paix du gouvernement des Etats-Unis, ce n'en serait pas moins là un grand progrès.

Voilà donc la distinction de la guerre publique et de la guerre privée telle que l'admettent certains Américains : que la Grande-Bretagne abandonne son droit de blocus contre un Etat qui n'aurait pas violé le Pacte de Paris et l'Amérique s'engage à suspendre les rapports commerciaux, compris dans

(1) Propositions Porter et Capper. Voir *American Journal of international Law*, Avril 1929, p. 379.

un sens plus ou moins large, selon les auteurs, avec un violateur du Pacte.

Pour la plupart des partisans de ce système, l'essentiel est que le blocus (au sens large du mot) soit accepté par décision de l'autorité américaine, et non pas seulement exercé, sur l'ordre de la S.D.N., par la flotte britannique.

Cependant, le dogme de la neutralité est aux Etats-Unis tellement sacré que, même contre un agresseur, certains Américains désirent que soit sauvegardée l'apparence de la neutralité. Il faudrait, dit M. Hyde, professeur de Droit International à l'Université de Columbia, ajouter au Pacte Kellog, un accord aux termes duquel un Etat pourrait rompre les relations économiques, à titre de sanction internationale, sans pour cela devenir partie au conflit (1). M. Nicolas. M. Butler répond très justement : « Dire qu'un tel choix violera la neutralité est un non sens. On pourrait tout aussi bien dire qu'on viole la neutralité si l'on se met du côté de la police quand elle cherche à interrompre une rixe dans la rue » (2).

Jusqu'à présent, nous avons relevé deux tendances en Amérique, depuis la signature du Pacte Kellog ; ceux qui estiment qu'il n'y a d'autre solution que de maintenir la paix, et ceux qui admettent, à des degrés divers, la distinction entre la guerre privée et la guerre publique.

Il existe une troisième tendance que représentent les partisans de la doctrine traditionnelle de la neutralité. Ceux-là ignorent le Pacte Kellog. Il est curieux de constater, et les Anglais ne manquent pas de relever cette contradiction (3), que ceux qui continuent à prêcher le dogme de l'entière liberté des mers, sont le plus souvent les plus fervents admirateurs du Pacte Kellog. Certains Américains, et ils sont sans doute

(1) *Foreign affairs*, Juillet 1929, p. 631.

(2) Rapport sur l'activité de la dotation Carnegie. *Yearbook* 1929, p. 40.

(3) *The round Table*, Mars 1929, p. 238.

nombreux, s'enthousiasment pour l'idée de Paix, mais ils ne veulent pas assumer, en aidant à la maintenir, aucune obligation, ni supporter la moindre gêne.

Le Sénateur Borah, dont les idées sont volontiers considérées comme le reflet de l'opinion publique, ne parle même pas du traité de renonciation à la guerre, dans un article consacré à la « liberté des mers ». Il continue, après la signature du Pacte, à affirmer la nécessité d'une codification des lois de la mer, sur la base du respect de la propriété privée neutre et belligérante.

« S'il n'y a pas de règles pour gouverner l'usage des mers, sauf la règle de la force, nécessairement ceux qui commerceront s'adresseront à leurs gouvernements afin qu'ils les protègent par la force, et les gouvernements nécessairement y pourvoiront... La mer appartient à toutes les nations... Si l'Angleterre reste sur sa position de prétendre dominer les mers, sans nul doute nous construirons une marine supérieure à la sienne, une marine qui protégera le commerce des Etats-Unis des obstacles que contre lui voudraient dresser d'autres nations... Tous les arguments du monde ne militeront pas contre la nécessité de protéger notre commerce... La haute voie commune à tous les peuples, le commun héritage de tous ne connaît d'autre loi que la loi de la force ; quand l'exigence du maître croît, les nations ne peuvent plus user de la mer avec sécurité, à moins qu'il n'y ait une puissance assez forte pour en assurer le respect contre ceux qui prétendent la dominer. »(1)

On croirait lire une page de Grotius ; l'auteur de « *Mare liberum* » écrivait : « C'est un principe introduit par le droit des gens que la faculté de négocier soit libre à tous les hommes, et ne puisse leur être enlevée par personne... La nature ne se borne pas à permettre mais ordonne qu'elle » (la mer) « soit commune... Si nombre d'auteurs... ont pensé que l'on pouvait prendre les armes avec justice en cas de refus de pas-

(1) The Freedom of the Seas, BORAH, *Current History*, Mars 1929, p. 923 et s.

sage inoffensif à travers un territoire étranger, avec combien plus de justice les prendra-t-on pour obtenir l'usage commun et non dommageable des mers, qui est de droit naturel !... S'il le faut donc, lève-toi, nation invincible sur la mer, et combats hardiment, non pour ta seule liberté, mais pour la liberté du genre humain. » (1)

Le Sénateur Borah, enfin, qui, selon la traditionnelle doctrine américaine, déclare admettre le blocus effectif, rappelle sa définition de la liberté des mers : « Le droit de transporter toutes choses, sauf les munitions ».

Cette opinion n'est cependant peut-être pas aussi stricte qu'elle peut le sembler. M. Borah aurait en effet prononcé les paroles suivantes : « Il est presque inconcevable que ce pays se tienne indifférent en cas d'une grave violation du traité multilatéral de renonciation à la guerre, auquel il est partie (2). »

Il semble en définitive que sa pensée soit celle-ci : obtenons avant tout une codification des lois de la mer. Que la Grande-Bretagne ne puisse plus, à l'avenir recourir aux droits des belligérants, c'est-à-dire à l'arbitraire sans violer formellement un traité. Maintenant, si le Pacte Kellog est violé, si une nation est injustement attaquée, et bien ! nous saurons nous départir librement de notre neutralité : nous interviendrons ou laisserons intervenir la Grande-Bretagne contre l'agresseur.

Dans une lettre à la « National Review », M. Frank. H. Simonds, considéré comme aussi représentatif de l'opinion américaine que M. Borah, expose encore plus crûment que ce dernier les volontés d'un grand nombre de ses concitoyens.

« Nous construisons une flotte dans le but précis de sauvegarder notre neutralité la prochaine fois que la Grande-Bretagne sera en guerre. Mais il est évident que ce but ne serait pas du tout atteint, si les hommes d'Etat américains étaient disposés à accepter une des quelques ingénieuses propositions

(1) *De la liberté des mers*, GROTIUS (traduction Guichon de Grandpont) 1845, p. 65, 40, 76.

(2) D'après *Contemporary review*, Janvier 1930, p. 9.

qui ont été faites des deux côtés de l'Atlantique, pour établir une distinction entre les guerres de défense et les guerres publique... *C'est un non sens, à mon avis, de croire qu'il est possible d'obtenir des Etats-Unis par avance ou sur le moment qu'ils consentent à respecter un blocus imposé par la Ligue.* Au contraire, jusqu'à l'extrême limite de notre pouvoir — fondé sur notre puissance navale — nous soutiendrons nos droits. Et c'est pour nous un objet de suprême indifférence que le blocus résulte d'une guerre entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne seule, ou entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne agissant en accord avec une décision de la Ligue et en compagnie d'autres puissances navales. »

Et pour qu'on ne l'ignore pas, M. Simonds répète : « La flotte américaine est construite dans le but simple et exprès de briser le traditionnel blocus anglais en temps de guerre ».

Quant aux obligations que les Etats-Unis auraient pu contracter, au moins moralement, en signant le Pacte Kellog, elles importent peu : « Le Pacte Kellog est une nouvelle déclaration par l'Amérique de ne pas attaquer une autre nation ; le bill des quinze croiseurs » (voté immédiatement après la ratification du Pacte Kellog) « est encore une preuve de la volonté américaine de défendre le commerce neutre américain contre une tentative d'attaque. Tous les essais que l'on voudrait tenter pour entraîner l'Amérique dans un système destiné à garantir la paix, sont inutiles. La masse du peuple ne croit pas qu'il ait la moindre responsabilité dans le maintien de la paix en Europe, et elle est en outre résolue à ce que la prochaine fois où la guerre éclatera en Europe, la puissance maritime britannique ne puisse pas méconnaître les droits du commerce neutre américain » (1).

(1) *National Review*, Mars 1929, p. 152.

2° POSITION ANGLAISE

Alors que la plupart des Américains restent fidèles à l'hégémonie sur les mers et enfin que, seuls, les plus audacieux envisagent la possibilité de rompre les relations économiques avec un violateur du Pacte Kellog, par contre, en Angleterre, la doctrine de la liberté des mers accentue ses progrès. Un nombre croissant d'Anglais acceptent, même dans son intégralité, le principe de l'immunité, en toute hypothèse, de la propriété privée sur mer.

Et cependant, de même qu'aux Etats-Unis il reste de très nombreux partisans de l'entière liberté, beaucoup d'Anglais conservent leur foi au dogme de la maîtrise des mers, soit ouvertement, soit en s'abritant derrière le Pacte de la S.D.N.

Mais l'hégémonie appartient au passé : la Grande-Bretagne ne peut plus prétendre à régner sur les mers, tout s'y oppose. Par contre, si le Pacte Briand-Kellog lui interdit d'entrer librement en guerre et d'user par conséquent des droits des belligérants quand et comme il lui plaît, il lui donne au moins un argument nouveau pour lutter contre la prétention américaine. On peut hardiment affirmer, disent les Anglais, que la guerre publique contre un agresseur ayant pris un « caractère sacré », tout commerce neutre non respectueux des règles appliquées, en vue d'assurer la liberté du monde, pourra être arrêté par la marine britannique.

Aucune puissance signataire du Pacte de renonciation à la guerre, écrit *The Round Table* (1) n'a le droit d'assister un violateur en lui envoyant des armes, des denrées alimentaires, des matières premières ou tout autres choses, et aucune ne peut se plaindre qu'une autre nation, prenant en main le droit, arrête les secours ». Le revue *The Round Table* préfère à l'expression « guerre publique » celle d' « action de police », qui sera définie : l'usage des forces militaires, navales, aé -

(1) *Round Table*, Mars 1929, p. 242.

riennes pour empêcher le recours à la guerre ou pour exercer une pression sur les belligérants afin qu'ils s'arrêtent de combattre et aient recours à des moyens pacifiques de règlement. Quant à savoir qui est l'agresseur, pas de difficultés : les sanctions devront être prises contre les belligérants, sans rechercher lequel est dans son tort, comme l'agent de police qui « emmène tout le monde au poste », simplement parce que le conflit physique est interdit et qu'il existe des tribunaux (1).

Il semble bien que si les Etats-Unis acceptaient de reconnaître le caractère « sacré » de la guerre publique, la Grande-Bretagne admettrait le principe de la liberté des mers en cas de guerre privée.

Le professeur Harold Laski estime que la puissance maritime ne peut plus être employée qu'à l'exercice d'une sanction internationale.

« Dans une guerre européenne future, écrit-il, la Grande-Bretagne sera inévitablement entraînée. Si elle maintient son historique interprétation de la liberté des mers, elle se trouvera en opposition avec l'Amérique comme elle le fut entre 1914 et 1917, où, par deux fois elle se trouva à deux doigts de la guerre avec celle-ci. La liberté des mers ne peut plus être interprétée par l'Angleterre dans le sens d'une puissance prédominante, mais dans le sens que la future politique navale sera exposée par la S.D.N., les flottes ne devant plus être utilisées qu'en exécution d'une décision internationale contre un agresseur. » (2)

Telle est aussi l'opinion de M. Fremantle. Envisageons le cas de la guerre privée, dit-il, car c'est un cas à prévoir : la S.D.N. n'a pas supprimé ce genre de guerre et le pacte Kellog l'a interdit mais n'a pas organisé de procédure propre à l'éliminer en fait :

« Si nous souhaitons que notre commerce traverse les mers sans être molesté en temps de guerre, nous devons reconnaître au commerce étranger, même ennemi, le même privi-

(1) *The Round Table*, Mars 1929, p. 285.

(2) Cité par *The New York Times*, du 17, Novembre 1929.

lège: nous devons admettre que les mers sont complètement libres, nous devons admettre le principe de la liberté des mers. » (1)

Citons enfin le Commandant Kenworthy. Il considère aussi que la solution doit être trouvée dans « l'abandon partiel de la position américaine sur la liberté des mers, en échange de l'abandon, par la Grande-Bretagne, de l'exercice *sur sa propre décision* des droits anciens et tenacement maintenus de blocus et d'arrêt des importations par mer chez un adversaire » (2).

Voici donc une opinion assez répandue en Angleterre : acceptons le principe de la liberté des mers, en cas de guerre privée, puisque nous ne pouvons faire autrement et que nous retrouvons ainsi l'amitié américaine... Malheureusement, les Etats-Unis ne semblent pas disposés à reconnaître le blocus contre un agresseur en cas de guerre publique. Si les Américains acceptaient cependant cette transaction, le sacrifice consenti par l'Angleterre serait grave : Que les procédés de règlement pacifique des conflits ou la mise en œuvre des sanctions internationales viennent à défaillir, que, plus simplement, on ne s'entende pas pour désigner l'agresseur, au moment où éclaterait un différend sérieux, et on se trouve alors placé dans l'hypothèse de la guerre privée et de l'obligation pour l'Angleterre à respecter le commerce neutre, peut-être même belligérant...

Enfin, à supposer ce principe admis, il reste à savoir, ajoutent les Anglais, comment la puissance maritime — « la seule puissance de police du monde qui joue son rôle sans effusion de sang », écrit *The Round Table* (3), pourra être mis en œuvre pour assurer la liberté des mers aux Etats-Unis et à la

(1) *Contemporary review*, Janvier 1929, p. 36. Dans ce même numéro, l'amiral Drury Lowe émet un avis semblable, p. 9 et s.

(2) *Foringthly review*, 1^{er} Novembre 1929, p. 624.

(3) *Round Table*, Mars 1929, p. 246.

Grande-Bretagne... et par voie de conséquence, la « liberté du Monde ». C'est ici que l'on voit apparaître le désir des Anglais, très peu partagé par les Américains, de faire intervenir les Etats-Unis dans les conflits internationaux, sous raison de protéger la liberté des mers, et de les voir accepter les responsabilités que leur force et leurs exigences font peser sur eux.

Mais comment amener les Etats-Unis à prendre leur part du fardeau et à s'intéresser à la sauvegarde de la paix ?

Par leur entrée dans la S.D.N. ? Nous savons que les Américains sont, sur ce point, intransigeants.

Par un accord (ou plutôt une alliance anglo-américaine) comme le propose MM. Kenworthy et Young, dans « *The freedom of the seas* » ?

« Si l'on pouvait bien saisir, disent-ils, que la sécurité maritime repose non dans cet aveugle tâtonnement en vue d'obtenir l'ombre d'une hégémonie sur les mers, mais dans un accord, nos deux très puissantes flottes, appuyées sur notre suprématie scientifique, économique et financière, assureraient la liberté des mers, la sécurité des côtes et du commerce mondial. Tandis qu'aujourd'hui, pour n'importe quelle nation, réclamer la domination des mers, c'est chercher à atteindre une ombre qui court toujours devant le compétiteur aux armements. » (1) Les auteurs, un peu plus loin précisent leur pensée.

« La seule sécurité que nous-mêmes puissions accepter est autre que celle de notre propre domination des mers, c'est celle d'un accord anglo-américain en vue de maintenir en haute mer des flottes égales qui, réunies, puissent tenir tête à n'importe quelle combinaison possible — bref, une neutralité armée » (2).

Il semble bien difficile de faire admettre aux Etats-Unis l'idée d'un accord strictement anglo-américain ; il est peu probable même qu'ils accepteraient, comme le propose un au-

(1) KENWORTHY ET YOUNG. *The Freedom of the seas*, p. 202.

(2) *Ibid.*, p. 213.

teur anglais (1), que les Puissances navales, en général, se rencontrent en conférence, quand la paix internationale serait menacée, afin de rechercher les moyens d'exercer une pression sur les deux belligérants. En effet, les puissances navales en cause, seraient, en fait, l'Amérique et l'Angleterre.

Ce plan, d'ailleurs, n'est pas nouveau. Barère dans son projet de Pacte européen, espérait qu'un jour, « la politique européenne serait tellement organisée que toutes les puissances attaqueraient à la fois, au même signal, l'Etat maritime qui se serait mis en état de guerre ou d'agression injuste ou qui aurait usurpé quelque droit ou violé quelque traité » (2).

Et avant Barère, Grotius lui-même écrivait : « Aussi la liberté du Commerce ne peut-elle être détruite, ou du moins *ne le pourrait-elle être que du consentement unanime des peuples* » (3).

Il faut cependant remarquer que cette idée de conférence à réunir en vue de prévenir ou arrêter les hostilités — dont nous l'avons vu, semble partisan M.B.L. French — fût aussi suggéré par M. Hughes, à la réunion annuelle de l'American Society of International Law, en Avril 1929 : Le meilleur moyen de rendre le Pacte Kellog effectif, disait-il en substance, est que les signataires de ce Pacte adoptent le système du traité du Pacifique, signé à Washington le 13 décembre 1921 par les Etats-Unis, l'Empire britannique, la France et le Japon, et qui consiste dans l'engagement pris par ces puissances de se réunir et se concerter sur les mesures à prendre, chaque fois qu'apparaîtra une situation menaçante pour une des parties. Le résultat d'une telle conférence, si le système était adopté, ne serait peut-être pas une action simultanée et unanime pour arrêter la guerre ; mais, d'après *The Round Table* (4), d'empêcher une explosion locale risquant de s'étendre au monde et

(1) *The Round Table*, Mars 1929, p. 243.

(2) BERTRAND BARÈRE. *La liberté des mers ou le Gouvernement anglais dévoilé*. Ed. An VI, tome III, p. 381.

(3) GROTIUS. *Op. cit.*, p. 67.

(4) *Round Table*, Décembre 1929, p. 19.

de précipiter l'Angleterre et les Etats-Unis l'un contre l'autre, à cause d'une différence de doctrine sur la liberté des mers.

En réalité, cette proposition indique seulement le peu d'espoir de son auteur de trouver de solution, si ce n'est en empêchant la guerre.

Quant à son efficacité, elle peut être mise en doute. La crainte que les puissances navales se réunissent en conférence serait-elle vraiment susceptible d'arrêter un Etat décidé à entrer en guerre ?

C'est encore la difficulté de concilier les thèses en présence qui conduit M. Philipp Kerr à mettre son espoir dans la suppression de la guerre. Il ne voit de solution ni dans la traditionnelle doctrine britannique, car l'Angleterre n'a plus, en fait, la maîtrise des mers ; ni dans la liberté des mers parce que l'action de la marine, bouclier de la Grande-Bretagne, ne doit pas être limitée et parce que les obligations prises envers la S.D.N. l'empêcheraient d'en accepter le principe ; ni dans une codification des lois de la mer, car, en cas de guerre, tout éclate. M. Kerr estime le problème insoluble, sinon en rendant le Pacte Kellog effectif (1).

Cette opinion est sans doute extrême. Et les Anglais n'ont pas perdu tout espoir d'arriver à une entente avec les Etats-Unis.

Notons encore une proposition intéressante, mais qui suppose aussi une Amérique prête à supporter des obligations... Elle est présentée par Sir Thomas Holland, Recteur du Collège Impérial des Sciences de Londres, qui déclarait dans un discours que si la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, producteurs des neuf dixièmes des minéraux du monde, s'entendaient pour ne pas exporter ces produits dans un pays ayant violé le Pacte Kellog, aucune guerre ne serait possible ou ne pourrait être longue (2). L'Allemagne, cependant a bien vécu sur elle-même, pendant quatre ans...

(1) *Foreign affairs*, Octobre 1929, p. 20.

(2) D'après *The New-York Times*, 1^{er} Août 1929.

En résumé, on peut dire que dans l'opinion anglaise, on pense en général que le problème sera résolu quand les Etats-Unis auront organisé une procédure telle qu'ils agiront automatiquement avec la S.D.N. contre un Etat violant le Pacte Kellog.

Prenons le seul cas intéressant à considérer, disait le général Smuts : « La S.D.N. s'est prononcée unanimement contre un agresseur et les membres de la Ligue se réunissent en vue de boycotter économiquement le perturbateur. Les Etats-Unis proclameront-ils leurs droits de neutres à commercer librement ? Affirmeront-ils le droit d'aider commercialement et financièrement l'agresseur, d'annuler les mesures prises ? On ne peut poser sérieusement la question, ajoutait le général Smuts, sans insulter les Etats-Unis. Sans même qu'ils entrent à la Ligue, il suffirait qu'ils organisent un système leur permettant, quand l'occasion s'en présentera, d'agir en sympathie et parallèlement à la Ligue » (1).

C'est à cette préoccupation que répondent les projets de résolution Burton, Porter et Capper. Mais ce ne sont que des projets ; quels faits, maintenant pouvons-nous recueillir, susceptibles de faire entrevoir la solution à venir ?

(1) *New-York Times*, 11 Novembre 1929.

III. — LES FAITS

— Le Pacte Kellog est ratifié par le Congrès américain, mais avec des réserves. Dans son rapport au Sénat, au nom de la Commission des Affaires étrangères, M. Borah exposait : « La Commission est bien d'accord pour comprendre que ce traité ne prévoit aucune sanction exprimée ou implicite... Le traité n'envisage d'aucune manière l'usage de la force ou de mesures coercitives pour en faire respecter les termes par une nation qui les aurait violés » (1).

— Le 5 Février 1929, six mois environ après la signature du Pacte de Paix, le Congrès américain adopte, au Sénat : par 68 voix contre 12, le bill des 15 croiseurs et l'obligation de les construire dans un délai limité de deux ou trois ans (2).

Dans le message annuel du Président au Congrès, lu le 3 Décembre 1929 à l'ouverture de la session, nous relevons que le bill des forces de la défense est passé de 267 millions de dollars en 1914 à plus de 730 millions de dollars en 1929, et que les programmes d'extension déjà autorisés le porteront à un chiffre plus élevé dans un proche avenir... Le nombre total des officiers et hommes de troupe est passé de 299.000 en 1914 à 728.000 en 1929. Dans le même message, M. Hoover déclarait : « Si nous n'arrivons pas à un accord international à la Conférence de Londres, nous serons obligés de dépenser 1.200 millions de dollars, pour les seules constructions pendant les six prochaines années » (3).

Avec une admirable candeur, note l'éditorial du *Times*, le Président reconnaît que le pacifique Amérique dépense plus pour son armée et sa marine qu'aucune des nations *militaristes* du vieux monde. » (4) M. Young ne se fait pas non plus d'illusion sur le but poursuivi par l'Amérique ; dire que

(1) *L'Europe Nouvelle*, 9 Mars 1929, p. 321.

(2) *Current History*, Mars 1929, p. 921.

(3) *Current History*, Janvier 1930, p. 774.

(4) *Times*, du 4 Décembre 1929.

toute guerre entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne peut être imaginée, c'est absurde : « quand les Allemands envisageaient d'obtenir la domination des mers, *comme les Américains le sont maintenant*, les hommes d'Etat anglais répétaient perpétuellement qu'une guerre anglo-allemande était impensable » (1).

— En même temps que le bill des quinze croiseurs était adoptée une résolution demandant au gouvernement d'obtenir que fussent posées par accord international, des règles relatives à la conduite des neutres et des belligérants sur mer en temps de guerre. Dans ces règles, point essentiel, devait y être compris le principe de l'immunité de toute propriété privée (2).

Il semble que rien ne soit changé dans la politique américaine...

— Cependant, le 11 Novembre 1929, dans un discours prononcé à l'occasion de l'anniversaire de l'armistice, M. Hoover disait :

« Quoiqu'en dehors de la Ligue, l'Amérique aidera encore au développement à venir des méthodes, telles qu'enquête menée en commun par les parties, assistées de nations amies, en vue d'arrêter les hostilités et de soumettre l'agression à la pleine lumière de l'opinion publique. » (3)

Ce rôle d'arbitre pour lequel paraît se proposer le Président des Etats-Unis n'engagerait guère, en tous cas, l'indépendance de son pays.

— Par contre, dans ce même discours, M. Hoover avance une proposition plus dangereuse, que l'on peut considérer comme le fait le plus saillant depuis la signature du Pacte Kellog (4). Il serait souhaitable, disait-il, que fussent assimilés les navires transportant des denrées alimentaires (les « *foodships* »), aux navires-hôpitaux, afin qu'en cas de guerre, ils soient inviolables et non soumis aux règles du blocus. Le Président des Etats-Unis appuyait son projet sur deux arguments :

(1) *Current History*, Décembre 1929, p. 487.

(2) *Current History*, Mars 1929, p. 921.

(3) *Contemporary review*, Janvier 1930, p. 9 et s.

(4) Voir *Current History*, Décembre 1929, p. 575.

la faim est une arme lâche qui atteint les femmes et les enfants, « the time has come when we should remove starvation of women and children from the weapons of warfare » ; en second lieu, l'application du blocus aux « foodships » est la cause principale des armements, par lesquels les nations, qui ne peuvent trouver leur nourriture sur le sol national, veulent protéger leurs importations.

M. Borah, porté à la critique par tempérament, se déclare heureux de voir le Président s'occuper de la liberté des mers, mais il constate que, selon sa coutume, il a placé la charrue avant les bœufs, en proposant des exceptions à la contrebande avant d'avoir défini celle-ci (1). Il aurait pu remarquer aussi ce qu'avait de contradictoire le fait de déclarer dans un même discours que la question de la liberté des mers était dorénavant académique, et de proposer une règle concernant ce même problème.

« *La Nation* », journal américain, montre combien est sujette à critique la proposition du Président des Etats-Unis. D'une part, « si vous ne pouvez protéger efficacement une nation contre la guerre, vous ne pouvez pas la protéger contre l'usage de n'importe quel moyen jugé efficace de gagner la guerre ». D'autre part, « il est particulièrement malheureux que le Président des Etats-Unis avance une idée impraticable sur les droits de la guerre, dont le principal effet serait, si elle était réalisable, de donner aux citoyens américains de larges bénéfices » (2). Il est certain que ceux qui bénéficieraient le plus de l'immunité des foodships seraient les neutres, spécialement les Etats-Unis, premier exportateur du monde.

L'idée de M. Hoover fut, en Angleterre, accueillie de façons diverses. Elle fut, en général, critiquée : si les « foodships » avaient joui durant la guerre de la pleine immunité, les Allemands auraient été sans doute vainqueurs car ils furent surtout épuisés par le blocus (3) ; de plus ils se seraient bien gar-

(1) *Times*, du 14 Novembre 1929.

(2) 17 Novembre 1929.

(3) *National Review*, Novembre 1929, p. 319.

dés d'offenser les Américains qui, dès lors, ne se seraient pas rangés aux côtés des alliés ; enfin, de tout temps, ce fut un des buts de la stratégie d'affaiblir le moral de l'adversaire. D'une façon plus générale, une telle règle encouragerait les nations à la guerre : nourrir les populations, c'est nourrir la guerre.

Tant que les discussions restaient théoriques, l'opinion anglaise tendait de plus en plus à se montrer favorable au principe de la liberté des mers, mais devant une proposition précise, instinctivement elle réagit. Certains Anglais se montrent cependant favorables à l'idée émise.

« *The New-statesman* » écrit (1) que la Grande-Bretagne a plus à perdre qu'à gagner avec la nouvelle doctrine de M. Hoover. Les circonstances qui lui ont permis d'affamer l'Allemagne ne se reproduiront sans doute pas, alors qu'elle court les plus grands risques d'être elle-même affamée. C'est aussi l'opinion de M. Kenworthy. « La seule nation qui ait été bloquée avec succès, c'est nous, et nous nous cramponnons à une arme capable de réaliser notre destruction ! » (2)

Quoiqu'il en soit, un point est à retenir. M. Hoover ne semble pas vouloir tenir compte de la distinction entre la guerre publique et la guerre privée. Adopter le principe de l'immunité des foodships, ce serait briser la seule arme que possède la S.D.N. pour défendre la paix : le blocus économique, et ce serait aussi encourager les contrevenants au Pacte Kellog lui-même...

Le bill des quinze croiseurs, la résolution du Sénat demandant l'immunité de la propriété privée, la proposition Hoover, montrent bien que, si l'opinion américaine a légèrement évolué, les gouvernants, par contre, restent fidèles à la traditionnelle doctrine de la liberté des mers. L'espoir d'un accord fondé sur l'engagement pris par les Etats-Unis de ne pas rompre un blocus international s'affaiblit, spécialement après le discours de M. Hoover. Par contre, un changement important

(1) *New-York Times* du 16 Novembre 1929.

(2) D'après *Current History*, Décembre 1929, p. 482.

dans la politique intérieure anglaise va peut-être permettre de donner la solution souhaitée.

Une des raisons de l'échec des conservateurs aux élections législatives, de 1929 fut sans doute le désir très vif des anglais de reconquérir l'amitié américaine, dont étaient partisans les travaillistes, et que les conservateurs avaient laissé refroidir.

En juin 1929, M. Mac Donald arrive au pouvoir. Son attitude et celle de son parti devant le problème de la liberté des mers semblent devoir grandement faciliter un accord avec les Etats-Unis.

Nous relevons dans le manifeste électoral du Parti travailliste : « On doit rappeler que les développements de la technique moderne ont rendu le blocus moins efficace comme arme contre un Etat continental et plus efficace contre un Etat insulaire... Si un pays quelconque dans le monde est partisan, à l'heure actuelle, de l'abolition du blocus privé, c'est notre île, industrielle, dépendante pour ses importations et ses exportations, et qui est encore le plus grand des Etats commerçant par mer... Il serait intolérable que notre pays ferme les routes maritimes internationales contre un ennemi privé, alors qu'il est lié par la S.D.N. et le Pacte Kellog » (1).

Et M. Mac Donald disait : « arriver à un accord avec l'Amérique sur la liberté des mers est la seule base d'une amitié complète et satisfaisante avec le pays » (2).

Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que le premier acte du nouveau Premier, pour reconquérir l'amitié américaine soit d'aller proposer à M. Hoover une nouvelle conférence navale dont ferait les frais ce qui reste d'hégémonie anglaise sur les mers.

A son retour d'Amérique, où il avait accepté le principe de la « parité » entre les deux flottes concurrentes, M. Mac Donald, dans un discours prononcé au banquet du Lord-Maire,

(1) *The American Journal of International Law*, Octobre 1929, p. 811.

(2) *Current History*, Décembre 1929, p. 482.

déclarait que « la plus sûre méthode de résoudre le problème de la liberté des mers, c'est de comprendre que les clairons de la guerre ne souffleront plus » (1). Machiavel disait : « les hommes que la prudence dirige savent se faire un mérite de toutes leurs actions, même de celles auxquelles la nécessité les contraint... » (2)

Le correspondant américain à Londres du *New-York Times* ne se trompe pas sur la gravité de l'abandon consenti par l'Angleterre. Il note qu'au récent anniversaire de la bataille de Trafalgar, la colonne Nelson à Trafalgar-Square était brillamment décorée de guirlandes et de pavillons où étaient inscrits les noms des unités de la flotte. Et quelques jours après ajoute-t-il, revenait à Londres M. Mac Donald qui rapportait des Etats-Unis l'abandon par la Grande-Bretagne de la suprématie sur les mers, qu'elle possédait depuis trois siècles, et pour laquelle le grand Napoléon avait donné sa vie (3).

Le principe de la parité, en Angleterre même, fut diversement accueilli. Les uns ne veulent que se réjouir de l'amitié anglo-américaine, vivifiée par la visite en Amérique du Premier anglais et par le cadeau qu'il y a laissé. Les autres au contraire éprouvent une certaine anxiété à sentir échapper la vieille hégémonie anglaise sur les mers.

La National Review cite une remarque du plus grand français vivant (Georges Clemenceau, probablement) : « Quoi ! la Grande Angleterre qui a porté la civilisation dans tous les coins de la terre va demander à M. Hoover la permission d'avoir une marine ? » La revue ajoute : « l'Angleterre a porté la paix sur toutes les mers... son arme vitale doit-elle être mutilée pour satisfaire la rancune d'un peuple hostile et la vanité de quelques anglais internationalistes » (4).

Et M. G. Drage, dans une lettre au *Times* écrit : « les Etats-Unis doivent montrer ou que leur nécessité en tenant compte

(1) *New-York Times*, 17 Novembre 1929.

(2) *Discours sur Tive-Live*, I. 51.

(3) *New-York Times*, 17 Novembre 1929.

(4) *National review*, Novembre 1929, p. 318 et 317.

de leur situation géographique et de conditions spéciales »... (rappel de l'art. 8 du Pacte de la S.D.N.) « est égale à celle de l'Empire britannique, aux territoires dispersés, ou que, pour une autre raison, pendant que les autres nations sont limitées à leur propre besoin de défense, les Etats-Unis ne sont pas sujets à une telle limitation et qu'ils détiennent une position privilégiée dans le monde... Que les Etats-Unis aient ce qu'ils désirent pour leur sécurité, mais, d'accord avec M. Kellog sur ce point que toute guerre entre nous est inimaginable, ayons ce qu'il nous faut pour notre propre défense » (notons que ceci est la propre thèse française de désarmement naval). « Le grand danger est que, en plus des difficultés pratiques, il est possible qu'une telle mesure (la parité) n'engendre une atmosphère de suspicion au lieu d'une atmosphère de confiance. » (1)

Le « *Manchester Guardian* », le « *Nineteen Century* », « *l'Economist* » émettent des opinions, d'après le *New-York Times*, plus modérées (2). M. Harold Laski, de l'Université de Londres, dit : « Nous devons nous rappeler que nous gardons dans notre pays, une conception de la liberté des mers, qui, sans doute, nous convient mais qui n'est protégée par aucune autre nation. Nous l'avions maintenue parce que nous avions une marine pour la maintenir. Mais maintenant, les ressources de la finance et de l'industrie sont largement du côté des Etats-Unis... Aucune contrée n'exerce sur l'Europe un pouvoir analogue à celui qu'exerce actuellement les Etats-Unis : ce sont des faits que nous devons prendre en considération. » (2)

Les modalités de l'abandon doivent d'ailleurs être précisées, car M. Hoover et M. Mac Donald sont restés dans les généralités, et il est, d'autre part, nécessaire de connaître les réactions des autres puissances navales : selon l'expression répé-

(1) *Times* du 4 Décembre 1929.

(2) D'après *The New-York Times*, 17 Novembre 1929.

tée indéfiniment depuis janvier 1930 par les presses anglaise et américaine, la force maritime n'est que relative. Ce travail sera l'œuvre de la conférence navale que les deux chefs de gouvernement décident de réunir à Londres. Il est annoncé qu'on ne doit pas s'y occuper du problème de la liberté des mers et qu'on s'efforcera seulement de limiter les armements. Quelques mois auparavant, Anglais et Américains étaient d'accord sur ce point que l'échec de la conférence de Genève en 1927 était motivé par le défaut d'entente sur les lois de la mer, et que, à défaut d'un accord préalable sur cette question, aucune limitation d'armements navals n'était possible. Et voici que, comme disait M. Borah, mettant la charrue avant les bœufs, les gouvernements des deux puissances de langue anglaise décident de limiter le nombre et la force des navires de guerre, avant de s'être entendus sur le rôle qui leur serait dorénavant assigné.

En a-t-il même été question au cours des conversations entre M. Hoover et M. Mac Donald ? Sans doute, mais la déclaration qu'ils firent conjointement à ce sujet est vague ; « nous approchons des vieux problèmes historiques et les voyons sous un angle nouveau et dans une atmosphère nouvelle » (1).

Sir John J. Fraser prétend que l'accord se serait fait, à ce moment, sur la formule suivante : « La Grande-Bretagne ne réclamera pas le droit de visiter les navires neutres, et les Etats-Unis n'entreprendront pas de fournir des secours à un agresseur ; mais il sera laissé à Washington le soin de déterminer qui est l'agresseur, sans intervention de La Haye ou de Genève. » (2)

(1) *Current History*, Novembre 1929, p. 361.

(2) *National review*, Novembre 1929, p. 318.

« LA LIBERTÉ DES MERS »

au début de 1930

A l'ouverture de la Conférence de Londres, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se trouvèrent en présence d'une proposition nette de la part du Gouvernement français :

« Ce n'est qu'en fonction de l'aide extérieure sur laquelle elles pourront compter que les nations seront en mesure de réduire effectivement leurs armements. Tant, il est vrai, qu'un accord technique général sur les armements suppose un accord politique préalable ; tant il est vrai en particulier qu'un accord naval complet suppose un accord sur la question de la liberté des mers définissant les droits des belligérants et ceux des neutres, et prévoyant la collaboration éventuelle des autres flottes contre celle d'un pays agresseur. » (1)

« Collaboration », voilà un mot qui ne sonne pas agréablement à des oreilles américaines. Il est peu probable que les Etats-Unis acceptent un système quelconque, qui permettrait d'appliquer des sanctions internationales contre un violateur du Pacte Kellog ; l'opinion américaine l'a bien montré à la fin de la Conférence de Londres, en Avril 1930, lorsqu'elle a vivement protesté contre l'idée d'un simple pacte *consultatif* pour la Méditerranée, analogue au Pacte du Pacifique, signé le 13 Décembre 1921 à Washington. Tout au plus le Congrès adoptera-t-il, peut-être un jour, une loi autorisant le Président à rompre avec un agresseur (librement défini comme tel par

(1) Memorandum français remis le 20 Novembre 1929. *Europe Nouvelle*, 25 Janvier 1930, p. 189.

les Etats-Unis), les relations commerciales, soit partiellement, soit totalement.

Tant qu'une mesure semblable ne sera pas intervenue, il semble vain d'espérer voir codifier les droits des belligérants et des neutres. Tant que les Etats-Unis n'auront pas abandonné leur vieille doctrine de neutralité, qu'ils n'auront pas conformé leur ligne de conduite politique à l'esprit du Pacte Kellog, et qu'ils n'auront pas accepté de supporter les obligations nées du caractère sacré de la guerre publique, aucune entente sur le principe de la liberté des mers n'est possible.

Le problème de la liberté des mers est, avant tout, un problème de politique intérieure américaine.

Sans attendre que ce dernier soit résolu, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis cherchent à réduire, ou plutôt à limiter le fardeau de leur budget de la Marine. Tentative difficile, puisque, comme l'indique le mémorandum français, c'est ainsi commencer par où il faudrait finir. Mais, en fait, sinon en droit, les deux pays de langue anglaise s'étant entendus sur le principe de l'égalité des forces navales, on peut dire que le problème de la liberté des mers a reçu une solution :

Juridiquement, avant la guerre, à Paris en 1856, à La Haye en 1899 et 1907, à Londres en 1909, il s'agissait de définir les droits des neutres et des belligérants, en tant que Puissances libres d'entrer ou non en guerre. Depuis le Pacte de la S.D.N. et le Pacte Kellog, il s'agit d'abord de savoir comment les flottes de guerre seront utilisées pour la paix du monde ; on se trouve alors « devant l'obstacle » : que pensent l'opinion et le Sénat américains, que compte faire ce dernier ?

En fait, la situation est toute autre : de même qu'avant la guerre, si des droits étaient reconnus aux neutres, c'est que la Grande-Bretagne y consentait, la Grande-Bretagne, à cette époque, première puissance du monde sans doute, et certainement première puissance navale ; de même actuellement on peut dire que la mer est « libre » parce que les Etats-Unis sont décidés à ce qu'elle soit libre, les Etats-Unis qui exercent depuis 1919 sur le monde une véritable hégémonie, et qui ont

sur tous les continents des intérêts commerciaux considérables.

Les Anglais voulaient conserver la maîtrise des mers, parce qu'ils étaient sûrs ainsi de pouvoir vivre, se défendre, et maintenir les liens avec leur empire uni, mais dispersé. Ils ont été obligés de partager le sceptre avec leurs dangereux cousins. Ils ont reconnu, à Washington en 1922 et surtout à Londres en 1930, qu'ils ne pouvaient plus régner, seuls, sur les océans ; n'étant plus les maîtres absolus, ils auront sans doute intérêt à garantir la liberté de leurs voies de communications, par des lois de la mer. Mais celles-ci ne pourront être établies qu'en tenant compte de la S.D.N. et du Pacte Kellog ; on est alors ramené à se poser la question : quelle sera l'attitude des Etats-Unis ? Quand et comment abandonneront-ils leur doctrine, surannée et désormais inadmissible, de neutralité ?

Que sera l'avenir ?

Le puissant Empire britannique, dont la grandeur a concordé avec sa maîtrise des mers, se disloquera-t-il sous un régime de liberté des mers ? Que penser de la prédiction de Barère :

« Une autre grande époque se prépare, qui aura une influence plus grande et plus rapide sur les relations et la puissance politique, commerciale, industrielle, navigatrice et coloniale de toutes les nations : c'est la destruction du gouvernement anglais, c'est la liberté des mers. » (1)

Pour Barère, semble-t-il, la liberté devait être la conséquence de la destruction. Le contraire ne serait peut-être pas exact. Si la Grande-Bretagne, avec ses magnifiques marins, sa vaste flotte marchande, sa longue chaîne de bases navales et sa marine de guerre encore très puissante, ne se heurte pas aux Etats-Unis, elle ne doit encore rien craindre sur les mers pour son unité, sa prospérité et sa vie. Mais se heurtera-t-elle aux Etats-Unis ?

(1) *La liberté des Mers*, par BÉTRAND BARÈRE, *op. cit.*, Tome III, p. 242.

Le risque subsiste toujours le même en cas d'une guerre que la Grande-Bretagne aurait à soutenir personnellement : si elle est attaquée dans une partie quelconque de son empire — que la S.D.N. intervienne en sa faveur ou reste immobile —, le conflit reste probable entre elle-même, dont l'arme la plus efficace est le blocus, et les Etats-Unis, toujours aussi attachés à la liberté des mers en toute hypothèse. Situation inquiétante ; car, disposant désormais d'une « marine égale à la plus forte », les Etats-Unis peuvent victorieusement s'opposer à un blocus, et le briser.

Quant au risque, spécialement envisagé dans cette étude, d'un conflit provoqué par la soumission de la Grande-Bretagne aux « ordres » de la S.D.N., et l'ignorance dans laquelle les Etats-Unis prétendent tenir les décisions de la Ligue, on peut dire qu'il est nul : en fait, dut-elle manquer à ses engagements juridiques pris dans le Pacte de la S.D.N., et à ses engagements moraux pris dans Pacte Kellog, l'Angleterre ne molestera certainement pas le commerce américain, pour défendre des intérêts nationaux qui ne seraient pas les siens.

Voici que, dans le domaine du droit international, le problème de la liberté des mers ne concerne plus la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Il concerne les Etats-Unis d'une part, et d'autre part la Société des Nations, et d'une façon plus générale la société des Etats, dans la mesure où des sanctions internationales, existantes ou à créer, seraient susceptibles de nuire économiquement aux Etats-Unis. Heureusement, ceux-ci ont déjà montré et affirment encore qu'ils ne sont pas indifférents à la paix du monde.

Vu : *Le Doyen*
H. BERTHÉLÉMY

Vu : *Le Président de la Thèse,*
G. DE LAPRADELLE

VU ET PERMIS D'IMPRIMER
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

HAUTEFEUILLE. — *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime.*

FAUCHILLE. — *Traité de droit international public* — tome II — *Guerre et Neutralité.*

DUPUIS. — *Le droit de la guerre maritime, d'après les conférences de La Haye et de Londres.*

MÉRIGNHAC ET LÉMONON. — *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918, tome II.*

DE LA PRADELLE. — *Cours de droit international professé à la Faculté de Droit de Paris (1928-1929).*

MAHAN. — *Influence de la puissance maritime dans l'Histoire.*

KENWORTHY AND YOUNG. — *Freedom of the seas.*

HECTOR C. BYWATER. — *Navies and nations.*

HOWLAND. — *Survey of american foreign relations (1928).*

Survey of international affairs (depuis 1920). — (Recueils anglais).
Papiers intimes du Colonel House (traduction française). — (2 vol. Payot).

The intimate papers of Colonel House. — 4 volumes.

La vie et la correspondance de W. P. Page par B. J. HENDRICK (traduction française. — Payot).

Messages, discours, documents diplomatiques du Président Wilson (traduction Roustau. 2 volumes, Bossard).

Les documents relatifs aux conférences internationales, publiés par SCOTT (publication de la Dotation Carnegie).

Revue anglaise : *The Round table, contemporary review, Forthrightly review, National Review, Review of Reviews.*

Revue américaines : *Foreign affairs* (the quarterly review), *Current History, American Journal of International law.*

L'Esprit International.

Revue générale de droit internationale public.

Revue de droit international (depuis 1927).

L'Europe nouvelle.

Revue des Vivants.

Journaux anglais et américains, en particulier : *The Times, The New-York Times.*

Petite Histoire des Etats-Unis d'Amérique, par EL BRANDON (traduction française, Hachette).

GROTIUS. — *De la liberté des mers.*

BARÈRE. — *La liberté des mers ou le gouvernement anglais dévoilé.*

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
LES PRECEDENTS DE LA CONTROVERSE	5
LES CAUSES DE LA RIVALITE	23
LES SOLUTIONS	37
Du traité de Paix au Pacte Kellog	39
Du Pacte Kellog à la Conférence de Londres	69
Position américaine	73
Position anglaise	83
Les faits	90
LA LIBERTE DES MERS AU DEBUT DE 1930	99
BIBLIOGRAPHIE	103



Imp. du Montparnasse
47, rue de la Gaîté, 47
-:- PARIS XIV* -:-



